Die Ursachen der Wirrnis im Finanzausgleich von 1919–1932

unter besonderer Berücksichtigung des parlamentarisch-demokratischen Systems

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
an der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

Vorgelegt von ALFONS TRÜMPER, Berlin

Tag der Promotion:
17. Juni 1938

1938

Buch-, Stein- und Offsetdruckerei Fritz Nohr & Söhne KG., Oberlahnstein Rh.

J 11

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Dekan: Prof. Dr. Wenzel Graf von Gleispach.

1. Gutachter: Prof. Dr. Dr. Jens Jessen.

2. Gutachter: Prof. Dr. Charlotte Lorenz.

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung: Seite

Zum Begriff des Finanzausgleichs 7

B. I. Hauptteil:

Geschichte des deutschen Finanzausgleichs von 1918 bis 1932 9—26

a) Der deutsche Finanzausgleich bis 1918 9
aa) Bis zum Kriege
bb) Während des Krieges

b) Der Finanzausgleich von 1918—1924 22

c) Der Finanzausgleich von 1925 24

d) Der Finanzausgleich von 1925—1932 26

II. Hauptteil:

Die Ursachen der Wirrnis im Finanzausgleich . . . . 27—109

1. Systematisches:

a) Allgemeine systematische Darstellung der Möglichkeiten der Gestaltung des Finanzausgleichs . . . 27

b) Trennsystem und Mischsystem: der Gegensatz der Vorkriegszeit zur Nachkriegszeit? 28

2. Ursachen:

a) Die Staatsfinanzwirtschaft als politisches Problem 32

b) Die Inflation 36
aa) Das Fehlen der Haushaltskontrolle 36
bb) Das Fehlen finanzstatistischer Unterlagen . . 44

1. Die methodischen Schwierigkeiten der Statistik allgemein

2. Die besonderen Schwierigkeiten der Finanzstatistik

3. Die Gründe für das Fehlen der finanzstatistischen Unterlagen
a) Die sachlichen Gründe
b) Die politischen Gründe

4. Die Folgen des Fehlens einer umfassenden Reichsfinanzstatistik

Seite

c) Die Ueberbelastung der deutschen Wirtschaft durch Steuern und Sozialabgaben 67
aa) Kriegs- und Tributlasten 69
bb) Erwerbslosenfürsorge 74
cc) Persönliche Ausgaben der öffentlichen Verwaltung 88

d) Der Streit um die Systeme des Finanzausgleichs als Folge der staats- und parteipolitischen Gegensätzlichkeit 93

e) Die „verewigte" Vorläufigkeit 104

C. Zusammenfassung 110

Literaturverzeichnis . . . . . 111—116

Abkürzungen 118

A. Zum Begriff des Finanzausgleichs.

Die vorliegende Arbeit über den Finanzausgleich reicht in ihrem zeitlichen Ausgangspunkt in eine Periode zurück, da man in der Wissenschaft diesen Fragenkomplex noch nicht mit diesem Namen bezeichnete. Der Finanzausgleich war noch nicht als Sonderproblem der Finanzpolitik und der Finanzwissenschaft erkannt[1]). Die Gründe dafür anzuführen, ist deshalb nicht nötig, weil sie von berufener Seite schon dargelegt worden sind[2]). Auf eine Erkenntnis in diesem Zusammenhang soll jedoch auch hier noch einmal hingewiesen werden, daß nämlich der Finanzausgleich als Aufgabe der deutschen Finanzpolitik nicht erst mit der Erzbergerschen „Finanzreform" entstanden ist, sondern viel weiter zurückreicht[3]). Er ist stets da gegeben, wo ein staatliches oder, wenn man will, politisches Gebilde besteht, das mehr als eine Gemeinde in sich vereinigt. Dieser Zusammenhang ist heute auch sicher genügend klar gestellt; wie lange er jedoch gelegentlich verkannt worden ist, dafür mag Beweis sein, daß noch 1930 behauptet wurde, „erst die zwangsläufige Entwicklung nach dem Kriege, insbesondere die Reichsfinanzreform und die allgemeine Knappheit der Deckungsmittel, die Notwendigkeit, daß die verschiedenen öffentlichen Steuergläubiger sich in ein- und dieselbe Einnahme teilen, (habe) zu dem geführt, was man seitdem Finanzausgleich nennt"[4]).

Daran ist soviel richtig, daß die Frage des Finanzausgleichs sich in der Nachkriegszeit als das Problem der Finanzpolitik klar und gebieterisch in den Vordergrund gestellt hat; grundsätzlich bestand sie ihrem Wesen nach lange vorher, nur hatte der weite Spielraum der Deckungsmittel und der verhältnismäßig geringe Staatsbedarf der beteiligten Gebietskörperschaften eine Behandlung als Sonderproblem

1) Vgl. Koltermann, F.: Der Finanzausgleich als Problem der Finanzgesetzgebung (1931) Seite 7.

2) Vgl. Popitz, J.: Das Finanzausgleichsproblem in der deutschen Finanzwissenschaft der Vorkriegszeit (F.Arch. 1932/33, S. 395 ff.).

3) Vgl. Jessen, J.: Art. Finanzausgleich im Wtb d. Vw. S. 790; ebenso Markull, W.: Komm. z. Ges. über den Finanzausgleich zwischen Reich, L. u. Gemeinden (1923), S. 2.

4) Leyden, v.: Der künftige Finanz- und Lastenausgleich (1930), S. 1.

nicht gezeitigt[5]). Der Finanzausgleich ist daher nicht nur eine finanzpolitische Aufgabe in Zeiten der Not, sondern eine wesenhafte Erscheinung jedes über einen bestimmten Rahmen hinausgehenden politischen Seins. Ebenso sagt Schumpeter:

> „Das Problem, das wir Finanzausgleich nennen, ist nichts spezifisch Deutsches, sondern kommt in jedem Gemeinwesen vor mit Ausnahme des Stadtstaates, der aber auch in der Regel sich mit seinesgleichen zusammensschließt und so die Frage des Finanzausgleiches kennenlernt.... Der Punkt, auf den es ankommt und an dem das Problem des Finanzausgleichs entsteht, ist.... dieser: kein Gemeinwesen, das mehr als eine Gemeinde enthält, kann einfach ein einheitliches politisches Individuum sein"[6]).

Jene Tatsachen und Umstände, die seit Ausgang des Weltkrieges durch ihre Schwere das Problem des Finanzausgleiches so in den Vordergrund rückten, sind daher nicht begriffswesentlich für den Finanzausgleich, sondern treffen im besonderen auf den deutschen Finanzausgleich zu. Sie sind geschichtlich-politisch bedingt und einmalig, jedoch nicht begriffsbildender Natur. Diese geschichtlich-politische spezifisch deutsche Problematik des Finanzausgleichs seit 1918 darzustellen, soll den Inhalt dieser Arbeit bilden.

---

5) Vgl. Popitz, J.: a.a.O., S. 402 ff.
Vgl. ders.: Finanzausgleichsprobleme (in: Verein f. Kommunalwirtschaft und Kommunalpol. Heft 22, S. 6.
Vgl. ebenso Mulert, O.: Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform (1925), S. 20.

6) Schumpeter: Finanzausgleich. Dtsch Vw. I. Jhrg. 36. H. S. 1124.
Ebenso Mulert, O.: a.a.O., Seite 19, 1925.

I. Hauptteil:

B. Geschichte des deutschen Finanzausgleichs von 1918–1932.

a) Der deutsche Finanzausgleich bis 1918.

aa) Bis zum Kriege.

Die Tatsache, daß die Vorkriegsverhältnisse des Finanzausgleichs immer wieder als Beispiel angeführt und seit Einführung des Landessteuergesetzes als notwendiges Ziel der Finanzpolitik angesprochen werden, rechtfertigt und fordert zumindest eine kurze Darstellung der Vorkriegsverhältnisse. Der Begriff Vorkriegszeit übt, auch finanzpolitisch betrachtet, über seine Bedeutung als zeitliche Bestimmung hinaus eine gewisse Anziehungskraft aus und ist im Laufe der Jahre zum Schlagwort „richtiger" Finanzausgleichsgestaltung geworden[7]). Eingeschworen auf dieses „Ideal", erheben dessen Vertreter immer wieder dementsprechende Forderungen[8]), ohne dabei die grundsätzlichen Wandlungen der politischen, soziologischen und wirtschaftlichen Grundlagen zu berücksichtigen.

Der Weg einer Kritik und Auswertung ist damit zwangsläufig gegeben. Es wäre zu prüfen:

1. War die Gestaltung des Finanzausgleichs in der Vorkriegszeit auf die Dauer betrachtet tatsächlich „ideal" gelöst?

2. Wenn sie es war, würde sie auch bei der gegebenen Veränderung der politischen, soziologischen und wirtschaftlichen Grundlagen des Finanzausgleichs auch nur anwendbar sein?

Erst die Bejahung beider Fragen würde eine Reform im Sinne der Vorkriegszeit als berechtigt und notwendig erscheinen lassen. Für die Wahl eines bestimmten Systems des Finanzausgleichs ist es wesentlich, daß dieses System die Möglichkeit bietet, eine für alle am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften „richtige" Lösung — unter Einbeziehung der staats-, finanz- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten — herbeizuführen.

---

7) Vgl. unsere spätere Darstellung, Seite 95 ff.
8) Vgl. Anmerkung 253 dieser Arbeit.

3. Ist mit der Lösung der Systemfrage die „richtige" Gestaltung des Finanzausgleichs schon garantiert, oder sind darüber hinaus noch andere Faktoren entscheidend?

Seit der Reichsgründung war der Finanzausgleich im Artikel 70 der alten Reichsverfassung so geregelt[9]):

> „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre sowie die aus Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Matrikularbeiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

Die Fassung dieses Artikels kennzeichnet eindeutig die damalige politische Situation. Das junge Reich war noch vorsichtig in der Zentralisierung finanzpolitischer Macht gegenüber den Bundesstaaten. Andererseits läßt der Zusatz: „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" klar erkennen, daß man als weitere Entwicklung die Stärkung der Reichsfinanzen durch direkte Steuern erhoffte. Jaffé sagt in einer Kritik der Vorkriegszeit[10]): „Die Gründe für die bisherige Unzulänglichkeit unseres Steuersystems liegen . . . darin, daß wir seit Gründung des deutschen Reichs nie ein wirklich durchdachtes Finanzsystem gehabt haben, sondern daß Bismarck zunächst nur bestimmte als vorübergehend gedachte Einrichtungen schuf (so die Matrikularbeiträge), die aber dann später nicht durch ein einheitliches System ersetzt wurden."

Die tatsächliche Entwicklung ist, wie schon aus den Ausführungen von Jaffé hervorgeht, jedoch anders verlaufen; das Reich hat k e i n e finanzpolitische Stärkung erfahren. Bei Ausbruch des Weltkrieges bestand weder die verfassungsmäßig garantierte u n b e s c h r ä n k t e Nachschußpflicht der Bundesstaaten in der Form der Matrikularbeiträge, noch hatte — von wenigen Ausnahmen abgesehen — eine Entwicklung und ein Ausbau eines Systems direkter Reichssteuern stattgefunden.

Nach dem Wortlaut der Reichsverfassung standen dem Reiche drei Einnahmequellen zur Verfügung: die Verbrauchsabgaben und Zölle, Matrikularbeiträge und „Reichssteuern".

---

9) Vgl. Gerloff, W.: Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches (1913), S. 19 ff.

10) Jaffé, E.: Grundsätzliches zur Frage: Kriegskostendeckung und Steuerreform (Schrift. d. Ver. f. Sozialpol. 156. Bd. S. 101; vgl. auch Bismarck bei Knauss, R.: Die deutsche, englische und französische Kriegsfinanzierung, S. 24.

Zu den in der Verfassung ausdrücklich genannten Einnahmen aus der Bier-, Branntwein-, Salz-, Tabak- und Zuckerbesteuerung sind im Laufe der Zeit die Schaumwein- (1902), Zigarettensteuer (1906), die Steuern auf Leuchtmittel-Zündwaren (1909), sowie einige Stempelabgaben gekommen und haben die Reichseinnahmen gestärkt. Die Erwartung der clausula Miquel — „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" — hat sich jedoch nicht erfüllt. Die Gliedstaaten haben zwar das formale Recht des Reiches auf direkte Steuern nicht bestritten, aber praktisch haben sie an dem Grundsatz festgehalten: indirekte Steuern dem Reich, direkte den Bundesstaaten. Gegen diesen Widerstand hat sich das Reich nur wenig durchgesetzt, was vor allem daraus hervorgeht, daß die Tantièmesteuer (1906), die Erbschaftssteuer (1906) und die Zuwachssteuer (1911) bei ihrer Einführung als indirekte Steuern „frisiert" werden mußten; . . . „um das Dogma zu schonen, (wählte) man die Einkleidung in das Reichsstempelgesetz"[11]). Nur einmal machte das Reich von seinem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch, als es die einmalige Vermögensabgabe des Wehrbeitrages (1913) und die Besitzsteuer durchsetzte, 40 Jahre nach der Reichsgründung!

In gleichem Maße ungünstig für die Reichsfinanzen ist die Entwicklung der Matrikularbeiträge verlaufen. Verfassungsmäßig bestand unbeschränkte Nachschußpflicht der Bundesstaaten. Bismarck hat diesen Umstand einmal mit folgenden Worten ausgedrückt: „Ein Defizit ist, was durch Anleihe gedeckt werden muß. Ein solches Defizit ist in den einzelnen Staaten möglich, aber der Reichshaushalt kennt kein Defizit, er kennt nur höhere Matrikularbeiträge"[12]). In Wahrheit jedoch lag es in der Absicht des Gesetzgebers, daß die Matrikularbeiträge ein vorläufiges Behelfsmittel sein sollten und zwar, wie die clausula Miquel eindeutig erkennen läßt, bis zum Aufbau eines Systems direkter Reichssteuern[13]). Statt dessen ist das System der Matrikularbeiträge durch jene finanzpolitisch widersinnige Franckensteinsche Klausel auf Jahrzehnte hinaus erhalten worden. Wenn das Reich gelegentlich des Ueberganges von der Freihandels- zur Schutzzollpolitik seine Einnahmen steigerte, nicht zuletzt, um auch der Matrikularbeiträge entraten zu können, so ist das Entgegenkommen des Reiches von den Bundesstaaten schlecht gelohnt worden. Letztere fürchteten nämlich den Verlust des Einnahmebewilligungsrechtes und setzten auf Grund der oben genannten Klausel durch, daß sie seit (1879) Anteil an den Einnahmen des Reiches aus Zöllen und Verbrauchssteuern erhielten, sobald diese 130 Millio-

---

11) Popitz, J.: Hdb. d. Fw. (2. Bd. 1927): Der Finanzausgleich. S. 356; vgl. auch Lampe: Wtb. d. Vw. Erbschaftssteuer, S. 701.

12) Bismarck: Sten.Ber. VI. Legisl. Per. I. Sess. 1884/5, S. 143, bei Markull a.a.O., S. 5.

13) Vgl. Anmerkung 10 dieser Arbeit.

nen überstiegen. Das Reich sah sich deshalb gezwungen, die entstehenden Fehlbeträge im Reichshaushalt auch weiterhin durch das Ausschreiben von Matrikularbeiträgen abzudecken.

Auf diese Weise wurden Einnahmen des Reichs verteilt und dann im Bedarfsfalle wieder von den Ländern eingezogen. Wenn man gelegentlich diesen Vorwurf entsprechend gegen das seit Inkrafttreten des Landessteuergesetzes angewandte Ueberweisungssystem erhoben hat[14]), so kann das nur auf völlige Verkennung der ganz anders gearteten staats- und finanzpolitischen Umstände zurückgeführt werden.

Nicht genug damit, daß so die Matrikularbeiträge als finanzpolitisches Instrument „verewigt" wurden, sie wurden auch durch das Bestreben der Länder, ihre Haushalte der Unsicherheit der unbeschränkten Nachschußpflicht zu entheben, allmählich zu festen Beträgen umgestaltet. Die dem Reich zustehenden Restbeträge sind von ihm seit 1899 „gestundet" und durch Anleihen gedeckt worden. An der Tatsache, daß das Reich mit 5 Milliarden Schulden in den Weltkrieg ging, trägt daher das System der Matrikularbeiträge einen nicht unwesentlichen Teil der Schuld. Knauß sagt hierzu[15]): „Das System der Ueberweisungen und Beiträge hatte eine klare und geordnete Wirtschaftsführung im Reich und Staat verhindert, den Ausbau der Reichssteuern verzögert und zu einer ungesunden Schuldenwirtschaft geführt." Ein paar Seiten weiter heißt es bei demselben Verfasser dann[16]): „Die beträchtliche und regelmäßige Inanspruchnahme des Schatzanweisungskredites steht mit dem unseligen System der Matrikularbeiträge in regem Zusammenhang. Der ursprüngliche Zweck der schwebenden Schuld, die laufenden Mittel vorübergehend zu stärken, war vergessen worden; die Schatzscheinschuld wurde latent."

Bis zum Ausbruch des Krieges hat die Entwicklung des Finanzausgleichs nicht den nach der Verfassung von 1871 erwarteten, sondern infolge der Eigenwilligkeit der Bundessaaten fast einen gegenteiligen Verlauf genommen. Die großen finanziellen Anforderungen des Krieges haben die Entwicklung zwar weiter getrieben, aber nicht mit vollem Erfolg. Zunächst wirkte sich die verderbliche Regelung des Finanzausgleichs der Vorkriegszeit mit all ihren Mängeln folgenschwer für die Kriegsfinanzierung aus.

---

14) Vgl. Knorr: Finanzausgleichsprobl. 1927, S. 40 ff.

15) Knauss, R.: Die deutsche, englische und französische Kriegsfinanzierung (1923), S. 25. Ebenso Begründung zum Gesetz über Aenderung des Finanzausgleichs zwischen Reich, L. u. Gem. von 1925 (Anlagen zu SBRT. Bd. 400 (1925), S. 12.

16) Knauss, R.: a.a.O., S. 30.

bb) Die Ausgaben des Reiches von 1914-1918[17]) (brutto)[18]) in Mill. M.

Jahr	Bruttoausgaben der ordentlichen und außerordentl. Etats insgesamt	Ordentliche Einnahmen Brutto	Bedarf an außerordentlichen Deckungsmitteln
1914	9 650,6	3 343,9	6 306,7
1915	26 689,0	2 711,5	23 977,5
1916	28 779,5	3 063,4	25 716,1
1917	53 261,3	9 076,2	44 185,1
1918	45 513,7	8 478,6	37 035,1
Sa.	163 894,1	26 673,6	137 220,5

Die Ausgaben des Reiches von 1914 - 1918[19]) (netto) in Mill. M.

Jahr	Gesamt-Ausgaben	Nicht durch Kreditaufnahm. beschaffte Ges.-Einnahmen einschl. der Ueberschüsse der Betriebsverwaltungen	Bedarf an außerordentlichen Deckungsmitteln
1914	8 653,8	2 350,8	6 303,0
1915	25 708,4	1 735,2	23 973,2
1916	27 740,9	2 029,4	25 711,5
1917	52 015,4	7 830,3	44 185,1
1918	44 030,7	6 795,0	37 235,7
Sa.	158 149,2	20 740,7	137 408,5

Deutschland hat, wie übereinstimmend aus beiden Tabellen zu ersehen ist, während des Krieges seinen Finanzbedarf zum größten Teil nicht durch Abgaben, sondern durch außerordentliche Deckungsmittel (Anleihen) gedeckt. Die Frage lautet für uns, ob die Gestaltung des Finanzausgleichs in ihrer damaligen Form ursächlichen Einfluß in dieser Hinsicht gehabt hat.

Zunächst ist festzustellen, daß im ersten Kriegsjahr seitens der Regierung eine Deckung der Kriegskosten durch Abgaben bewußt abgelehnt worden ist[20]). Helfferich sagte in seiner Eigenschaft als Staatssekretär des Reichsschatzamtes[21]):

> „Meine Herren, Sie haben gesehen, daß unser Etat für das ablaufende Finanzjahr nicht nur balanciert, sondern voraussichtlich einen bescheidenen, wenn auch nur rechnungsmäßigen

17) Die Zahlen sind entnommen: Lotz, W.: Die Deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege (1927), S. 102 f.
18) Zur Brutto- und Nettomethode vgl. Lotz, W.: a.a.O., S. 100.
Vgl. Jessen, J.: Wtb. d. Vw. Art. Kriegsfinanzen S. 675 ebda. auch eine Aufstellung der Ausgaben und Einnahmen des Reiches während des Krieges.
19) Zahlen sind entnommen: Lotz, W.: a.a.O., S. 103.
20) Vgl. Jessen, J., Wtb. d. Vw. Art. Kriegsfinanzen S. 680; ebenso Keil: Die ersten Kriegssteuern und die Sozialdemokratie (1916), S. 7.
21) Helfferich, K.: im Reichstag am 10. 3. 1915: in Helfferich: Der deutsche Krieg H. 41/42, Seite 33 f.

Ueberschuß bringt. Sie haben gesehen, daß unser Budget für das kommende Finanzjahr immerhin, soweit es in solchen Zeiten noch möglich ist, ein Gleichgewicht in sich trägt, und dies, obwohl wir nicht nur die volle Verzinsung der Kriegsschuld auf das ordentliche Budget übernehmen, sondern auch — im Gegensatz zu England — die planmäßige Tilgung für die beiden Finanzjahre aufrechterhalten. Der zwingende Anlaß, aus Gründen der rechnungsmäßigen Balancierung des ordentlichen Etats zu neuen Steuern zu greifen, liegt also, im Gegensatz zu England, für uns nicht vor, jedenfalls z. Zt. noch nicht. Unter diesen Umständen haben die verbündeten Regierungen geglaubt, z. Zt. von der Einbringung von Kriegssteuern Abstand nehmen zu können .... Sie sind in dieser Stellungnahme durch die Tatsache bestärkt worden, daß auch die schärfste Steuermaßnahme nur wenige Prozent der gewaltigen Kriegsausgaben würde decken können, daß überdies der gegenwärtige Krieg nicht nur für die Gegenwart, sondern vor allem für unsere Zukunft geführt wird, und daß wir an der Hoffnung festhalten, die Rechnung für den uns aufgezwungenen Krieg beim Friedensschluß präsentieren zu können. Wie die Dinge in diesem großen Kriege liegen, werden also die Kosten so gut wie ausschließlich durch Anleihe und durch Noten- und Papiergeldausgabe .... aufgebracht werden müssen. Je mehr durch Anleihe aufgebracht werden kann, desto besser."

Insoweit die deutsche Regierung überhaupt nicht die Absicht hatte, die Kriegskosten durch Abgaben zu decken, ergibt sich keine Möglichkeit, den Einfluß der damaligen Regelung des Finanzausgleichs nachzuprüfen. Noch im Jahre 1915 jedoch änderte die Regierung ihre Ansicht in der Frage der Deckung der Kriegskosten[22]); von diesem Augenblick an trat die völlige Unzulänglichkeit des geltenden Finanzausgleichs klar zu Tage.

Das deutsche Reich, dem die äußere Sicherheit verfassungsmäßig oblag[23]), verfügte nach der Regelung des bestehenden Finanzausgleichs über die Zölle und indirekten Steuern. Mit Beginn des Krieges ergab sich jedoch aus diesem Umstand für das Reich die finanzpolitisch schwerwiegende Tatsache, daß seine (des Reiches) Ausgaben begreiflicherweise stark anstiegen, auf der anderen Seite aber die Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchssteuern — aus verschiedenen Gründen wie Blockade, Einfuhrerleichterungen für Rohstoffe und Nahrungsmittel, Produktionseinschränkungen bei den Gütern des Verbrauchs und sonstigen Maßnahmen der Kriegswirtschaft[24]) — zurückgingen.

22) Vgl. Lotz, W.: a.a.O., S. 30, 47 ff.

23) Es heißt in der Reichsverfassung v. 16. 4. 71 „. . . schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes . . . Dieser Bund wird den Namen «Deutsches Reich» führen . . .".

24) Vgl. Jessen, J.: Art. Kriegsfinanzen im Wtb. d. Vw. S. 675 und Lotz, W.: a.a.O., S. 44 ff.; desgl. Raab, F.: Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924 (1929), S. 15 f.

Das zahlenmäßige Bild ist folgendes[25]):

Einnahmen des Reichs aus Zöllen, Verbrauchssteuern und Monopoleinnahmen in den Jahren 1913—18 (ohne die während des Krieges eingeführten Steuern) in 1000 Mk.[26])

Abgabe	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Zölle	679 322	560 761	359 879	348 255	232 726	132 989
Tabaksteuer	54 114	68 231	79 658	202 898	419 549	699 421
Biersteuer	130 005	130 725	78 458	55 184	20 188	33 934
Schaumweinsteuer	9 511	10 058	3 095	10 620	14 375	30 348
Branntweinsteuer	193 775	228 046	95 564	73 150	19 597	29 216
Essigsäureverbrauchsabgabe	799	867	948	550	284	924
Zuckersteuer	173 746	214 641	168 433	194 668	163 828	183 864
Salzsteuer	62 386	77 772	61 054	85 494	103 246	81 600
Zündwarensteuer	20 131	26 227	18 314	29 564	27 079	22 873
Leuchtmittelsteuer	15 072	19 316	10 707	16 644	19 148	18 357
Spielkartensteuer	2 004	1 877	1 792	2 504	2 601	2 803
Stat.Gebühr	2 085	1 209	996	912	709	474
Summa	1 342 950	1 339 640	878 898	1 020 443	1 023 310	1 236 803

25) Siehe Tabellen auf Seite 15 ff.

26) Zahlen sind einer Aufstellung des Reichsfinanzministers Wirth entnommen: Drucksachen d. Reichstags Nr. 1134 (R.T. I. Wahlperiode 1920, Bd. 365).

Einnahmen des Reichs aus Stempelabgaben von 1913—1918 (ohne die Abgaben, die während des Krieges eingeführt worden sind) in 1000 Mk.[27])

Abgaben von	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Gesellschaftsverträgen	6 819	27 237	21 926	32 737	67 548	59 323
Wertpapieren	43 383	15 094	6 416	7 212	8 025	14 175
Gewinnanteilscheinen u. Zinsbogen	14 215	12 973	14 579	16 126	16 692	22 763
Kauf- u. sonst. Anschaffungsgesch.	18 273	4 971	3 325	5 997	14 545	43 529
Lotterie- u. Wetteinsätzen . . .	53 451	26 496	31 582	38 786	47 221	57 930
Erlaubniskarten für Kraftfahrz.	4 812	3 917	597	405	351	574
Vergütung an Aufsichtsr.	7 100	6 006	6 037	7 968	9 835	13 768
Grundst.Uebertrag.	34 708	18 478	11 010	17 262	33 591	65 087
Versicherungen	5 737	16 478	25 946	26 598	31 884	42 269
Wechseln	19 616	15 685	11 637	12 210	12 988	10 513
Schecks	3 033	2 269	1 899	206	144	1
Personenfahrkarten	25 305	17 185	15 218	17 859	23 054	3 021
Sa.	235 452	166 789	150 172	182 954	265 590	333 151

27) Die Zahlen sind einer Aufstellung des Reichsministers Wirth a.a.O. entnommen.

Einnahmen des Reichs[28]) aus den Betriebsverwaltungen 1913—1918 in Mill. Mk.

Jahr	Post- und Telegrafenverwaltung einschl. Ausgleichungsbeträge von Bayern und Württemberg	Reichseisenbahnverwaltung	Reichsdruckerei	Zusammen
1913	105,1	30,6	5,2	140,9
1914	—43,3	—16,0	—5,7	—53,6
1915	—43,9	—5,5	7,2	—42,2
1916	—63,9	9,6	3,8	—50,5
1917	—114,1	—29,8	4,1	—139,8
1918	—552,5	—53,5	9,5	—596,5

Die ordentlichen Einnahmen[29]) des Reichs aus Zöllen und Stempelabgaben (ohne die während des Krieges eingeführten Abgaben) der Jahre 1914—1918 in % von 1913.

Jahr	Zölle (Einnahme)	Stempelabgaben (Einnahme)
1914	99,8	70,8
1915	65,5	63,8
1916	75,9	77,7
1917	76,4	112,8
1918	92,1	141,5

Aus den vorstehenden vier Tabellen ist eindeutig zu erkennen, daß die Einnahmen des Reiches aus den schon bei Beginn des Krieges in Anspruch genommenen Quellen während des Krieges erheblich zurückgegangen sind; nur in den Jahren 1917 und 1918 haben die Einnahmen aus den Stempelabgaben den Ertrag von 1913 erreichen bzw. übersteigen können, während in allen anderen Jahren sowohl die Erträge aus Zöllen wie Stempelabgaben bis zu einem Drittel hinter denen von 1913 zurückgeblieben sind.

Das Reich hat sich angesichts der Einnahmeminderung und der Ausgabensteigerung neue Einnahmequellen erschlossen. In den einzelnen Jahren waren es folgende Abgaben:

1916: Die außerordentliche Kriegsabgabe von 1916 und ein Zuschlag zu derselben, die Besitzsteuer, die Stempelabgabe von Warenumsätzen und die mit den Post- und Telegrafengebühren zu erhebenden Abgaben des Reiches.

1917: Die Kohlensteuer, die Abgabe vom Personenverkehr und die Abgabe vom Güterverkehr.

---

28) Aus Buchholtz, P.: Der Haushaltsplan in Reich, Staat und Gemeinde. 1922, S. 65.

29) Berechnet nach den vorstehenden Tabellen d. S. 15 ff.

1918: Die Weinsteuer, die Mineralwassersteuer, die außerordentliche Kriegsabgabe von 1918, die Umsatzsteuer und die Stempelabgabe von Geldumsätzen[30]).

Das finanzielle Ergebnis der während des Krieges eingeführten Abgaben stellt sich folgendermaßen dar:

Ordentliche Einnahmen des Reichs aus den während des Krieges neu eingeführten Abgaben[31]) (in Mill. Mk. in jeweiliger Kaufkraft).

Jahr	Einnahmen aus den während des Krieges eingeführt. Abgaben	Ordentliche Gesamteinnahmen	Sp. 1 in % v. Sp. 2	Gesamtausgaben des Reiches	Sp. 1 in % von Sp 4
	1	2	3	4	5
1916	159,4	2 079,9	7,2	27 740,9[32])	0,57
1917	6 080,1	7 970,1	76,3	52 015,4	11,69
1918	4 189,9	7 391,5	56,7	44 030,7	9,52
Sa.	10 429,4	17 441,5	59,8	123 787,0	8,43

Die Tabelle läßt erkennen, daß wohl die während des Krieges eingeführten Abgaben die ordentlichen Einnahmen des Reiches gestärkt haben, da sie im Durchschnitt der Jahre ungefähr 60 % der gesamten ordentlichen Einnahmen des Reiches ausmachen. An den gesamten Ausgaben des Reiches gemessen bedeuten sie jedoch ebenfalls im Durchschnitt der Jahre nur ungefähr 8,5 %; d. h. mit anderen Worten, die neu erschlossenen Einnahmequellen des Reiches haben eine Finanzierung des Krieges durch Abgaben nicht entscheidend in höherem Maße herbeiführen können. Der Grund ist vor allem darin zu sehen, daß dem Reich trotz der finanzpolitischen Notwendigkeit die Einkommensteuer als Einnahmequelle versagt blieb. Ohne ein umfassendes System direkter Reichssteuern war jedoch eine weitergehende Deckung der Kriegskosten durch Abgaben nicht zu erreichen[33]). Lotz sagt hierzu[34]):

> „Es ist nicht zu leugnen, daß in Deutschland, solange es keine Reichseinkommensteuer und keine Reichsvermögenssteuer gab, die Heranziehung der Wohlhabenden zu Steuerlasten des Reiches große Schwierigkeiten bot. Die einzelstaatlichen Finanzminister und die einzelstaatlichen Landtage setzten solchen Bestrebungen, da sie die Einkommensteuer und Vermögenssteuer als ihre Domäne betrachteten, lebhaften Widerstand entgegen. Den Verbrauch der breiten Massen durch

30) Einzelheiten bei Lotz, W.: a.a.O., S. 59 ff.
Vgl. auch Knauss, R.: a.a.O., S. 95 ff.
31) Aus einer Aufstellung des Reichsfinanzministers Wirth a.a.O.
32) Aus Lotz, W.: a a.O., S. 103.
33) Ebenso: Knauss, R.: a.a.O., S. 188; vgl. auch Jessen, J.: Art. Kriegsfinanzen, Wtb. d. Vw., S. 680; vgl. auch Dietrich: SBRT. (17. 2. 1927) Bd. 392, S. 9054 A.
34) Lotz, W.: a.a.O., S. 30 f.

beträchtliche Erhöhung der Finanzzölle und inneren Verbrauchssteurn wirksam heranzuziehen, erwies sich aber als noch schwieriger. Die innerpolitische Schwierigkeit wäre die gewesen, die Zustimmung der sozialdemokratischen Arbeitervertreter .... hierfür zu gewinnen. Rein finanztechnisch aber war die weit größere Schwierigkeit, wie man einem Volk, welches großenteils auf Kaffee, Tee und Kakao wegen der Blockade verzichten mußte, ... welches statt Zucker Süßstoff verwendete, mit Kriegsbrot knapp ernährt war und an allen Fetten Mangel litt ..., durch Zölle und Akzisen namhafte Beträge abnehmen sollte."

Die Unzulänglichkeit und Verderblichkeit des geltenden Finanzausgleichs, der das Reich auf die indirekten Steuern und einmaligen Abgaben in der Hauptsache verwies, ist damit wohl als feststehend anzusehen. Schall sagt hierzu mit Recht[35]):

„Die Bismarcksche Lösung, die das Reich von den direkten Steuern ganz ausschloß, war schon vor dem Kriege infolge der immer stärkeren Verschiebung des staatlichen Schwergewichts nach dem Reich hin wieder zum Problem geworden und erwies sich im Krieg als völlig unzulänglich für die finanzielle Bewältigung der dem Reich durch den Krieg erwachsenen Aufgaben. Die mangelnde Bereitwilligkeit der deutschen Bundesstaaten, die finanziellen Kompetenzen des Reiches der neuen Sachlage entsprechend zu erweitern, und die mangelnde Energie des Reichs, im Kriege eine solche Erweiterung zu erzwingen, ist einer der wesentlichen Gründe für die verderbliche Methode der Kriegsfinanzierung durch Schulden gewesen."

Inwieweit ein System direkter Reichsteuern die Deckung der Kriegskosten durch Abgaben ermöglicht hätte, ist Tatfrage. Vergleiche mit anderen Ländern bedürfen vieler Vorbehalte[36]) und sind nur beschränkt beweiskräftig, außerdem bietet die Berechnung der Kriegskosten überhaupt erhebliche Schwierigkeiten[37]). Es ist aber doch anzunehmen, daß die Deckung der Kriegskosten durch Abgaben in Deutschland die Grenze der steuerlichen Leistungsfähigkeit nicht erreicht hat[38]).

Wir haben den Einfluß des Finanzausgleichs der Vorkriegszeit auf die Kriegsfinanzierung hier etwas ausführlicher dargestellt, weil bei kritischer Betrachtung der Streit um das System des finanz- und

---

35) Schall, W.: Finanzausgleich u. Wirtschaft. Dtsch. Vw., S. 441 (Jhg. 1, 1926/27); vgl. auch Jaffé, a.a.O., S. 101; Lotz, W.: a.a.O., S. 1, und Begründung zum Ges. über Aenderung des Finanzausgleichs zw. Reich, L. und Gem. (Anlag. z. SBRT. Bd. 400 (1925) Nr. 802, S. 12).

36) Vgl. unsere späteren Ausführungen über den internationalen finanzstatistischen Vergleich, Seite 47.

37) Vgl. Jessen, J.: Art. Kriegsfinanzen, Wtb. d. Vw., S. 674.

38) Ebenso Knauss, R.: a.a.O., S. 184.

staatspolitisch „gerechten" Finanzausgleichs — wie wir in einem späteren Abschnitt zeigen werden[39]) — einen wesentlichen Umstand für die „endgültige" Lösung des Finanzausgleichsproblems in der Nachkriegszeit gebildet hat.

Zur Charakterisierung der Vorkriegszeit soll eine kurze Bemerkung über die Gemeindefinanzen im Rahmen des Finanzausgleichs hier angefügt werden. Wir wollen bewußt nicht nur das Verhältnis Länder-Gemeinden betrachten, wie es dem Schwergewicht der finanzpolitischen Regelung formeller und materieller Natur entspräche, sondern ebenso das Verhältnis Reich-Gemeinden streifen, um den Gegensatz zur Nachkriegszeit anzudeuten; dieser besteht darin, daß im Verlaufe der finanzpolitischen Entwicklung das Problem Länder-Gemeinden immer mehr zurücktritt und die Fragestellung Reich-Gemeinden in den Mittelpunkt der Betrachtung und der Reformbestrebungen rückt[40]).

Materiell betrachtet erfreuten sich die Gemeindehaushalte einer immerhin reichlichen Ausstattung mit Mitteln[41]). Dieser Umstand mag wohl auch von Einfluß gewesen sein, daß man später, als die Finanznöte der Gemeinden besonders stark hervortraten, in der Gestaltung des Finanzausgleichs der Vorkriegszeit ein verlorenes „Ideal" sah und es als solches zurückwünschte.

Die formelle Regelung der Gemeindefinanzen entsprach der damaligen politischen Lage. Das finanzielle Schwergewicht lag bei den einzelnen Bundesstaaten. Von ihnen aus bestanden einerseits finanzielle Beziehungen zum Reich und andererseits zu den Gemeinden, zwischen Reich und Gemeinden jedoch waren solche mit wenigen Ausnahmen wie im Zolltarif-[42]), Stempelabgaben-[43]) und Zuwachssteuergesetz[44]) nicht vorhanden. Als Beweis dafür mag der Hinweis dienen, daß die alte Reichsverfassung die Gemeinden an einer einzigen Stelle nannte[45]), und daß das Reich infolge seines geringen Vordringens auf dem Gebiet der direkten Steuern die Einnahmen der Gemeinden nur auf dem Gebiete der indirekten Steuern einengte[46]). Der Gemeindehaushalt beruhte im wesentlichen auf den Einnahmen aus direkten Steuern, deren Regelung den Bundesstaaten unterstand; Einnahmen aus anderen Quellen spielten nur eine unbedeutende Rolle. Das finanzielle Schicksal der Gemeinden hing somit nicht vom Reich, sondern vorwiegend von den Bundesstaaten

39) Vgl. unsere späteren Ausführungen auf S. 93 ff.
40) Vgl. Schall, W.: Finanzausgleich und Wirtschaft im Dtsch. VW., 1. Jhg. 1926, S. 443; vgl. auch Denkschr. d. Dtsch. Städtetages: Städte Staat, u. Wirtschaft, 1926, S. 61 u. 68.
41) Vgl. Mulert, O.: a.a.O., S. 5.
42) RGBl. 1902, S. 311.
43) RGBl. 1909, S. 734.
44) RGBl. 1911, S. 50 § 58 ff.; vgl. hierzu Markull, W.: a.a.O., S. 7.
45) Reichsverf. v. 16. 4. 1871: Art. 3.
46) Vgl. Jessen, J.: Die Neugestaltung der Gemeindefinanzwirtschaft (Ztschr. f. d. ges. Staatswissensch. 1933, S. 391; ders.: Volk u. Wirtschaft (1936), S. 185; vgl. auch Markull, W.: a.a.O., S. 8.

ab und war aus diesem Grunde in den einzelnen Ländern verschieden. Einzelne Bundesstaaten beschränkten ihre Gemeinden auf Zuschläge zu den Staatssteuern, andere ließen ihren Gemeinden völlig freie Hand. Preußen z. B. gewährte sowohl Zuschläge zu den Staatssteuern und überließ auch einzelne Steuerobjekte den Gemeinden zur freien Verfügung.

Für die Zwecke dieser Arbeit ergibt sich abschließend, daß der Finanzausgleich der Vorkriegszeit durchaus unbefriedigend gelöst war. Wenn auch zeitweise der Anschein einer richtigen Gestaltung des Finanzausgleichs bestehen konnte, so hat doch die erste wirkliche Kraftprobe — wenn sie auch von außergewöhnlichem Ausmaß und unerhörter Wucht war — mit brutaler Gewißheit diesen Anschein ausgelöscht. Der Krieg an sich stellt zwar finanzpolitisch einen Sonderfall dar, die finanzpolitische Garantierung der äußeren Sicherheit jedoch ist eine gleichbleibende und unabweisbare Grundforderung der Finanzpolitik. An dieser wichtigen staatspolitischen Aufgabe ist die Gestaltung des Finanzausgleichs der Vorkriegszeit gescheitert. Diese Tatsache allein müßte eigentlich bei den Verhandlungen zum Finanzausgleich seit 1920 genügt haben, um das „Ideal der Vorkriegszeit" als nicht erstrebenswert erscheinen zu lassen; daß diese finanzpolitische Forderung trotzdem immer wieder gestellt worden ist, kann nur auf mangelnde politische Einsicht oder auf Fehlen des guten Willens der Finanzpolitiker der Nachkriegszeit zurückgeführt werden.

Die Kriegszeit hat, wie wir sahen, das Finanzausgleichssystem der Vorkriegszeit nicht entscheidend umgestaltet, wenn auch die vernachlässigten Reichsfinanzen in einzelnen Fällen durch direkte Steuern, formal wenigstens, gestärkt worden sind. Praktisch spielten diese Mehreinnahmen angesichts der ungeheuren Steigerung der Ausgaben ohnehin keine bedeutende Rolle. Der Widerstand der Bundesstaaten hat zwar auch in der Kriegszeit — wenn auch in geringerem Maße — fortbestanden, zweifellos hat es aber auch an dem Mut und der Entschlossenheit der Reichsregierung in dieser Zeit gefehlt, überhaupt eine Reform durchzuführen[47]). Der Einfluß der Kriegszeit auf die Finanzausgleichsreform bleibt jedoch unverkennbar; sie erwies klar und eindringlich die Mängel des Finanzausgleichs der Vorkriegszeit und deutete dadurch auch schon in die Richtung der notwendigen Reform, nämlich des weiteren Ausbaues der Reichsfinanzen und zwar auf dem Gebiete der direkten Steuern. Bei Abschluß des Krieges unterstrichen die Schuldenlasten des Reiches allgemein und speziell die aus den Versailler Bestimmungen sich ergebenden Verpflichtungen diese Tatsache noch besonders und rückten das Problem der Reichsfinanzen schlagartig in den Vordergrund.

---

47) Vgl. Anmerkung 35 dieser Arbeit.

b) Der Finanzausgleich von 1918–1924.

Seinen ersten Niederschlag in dieser Beziehung fand die Finanzreform in den beiden Artikeln 8 und 11 der Reichsverfassung von 1919:

Art. 8: „Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen."

Art. 11: „Das Reich (kann) im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um

1. Schädigung der Einnahmen oder der Handelsbeziehungen des Reichs,
2. Doppelbesteuerungen,
3. übermäßige oder verkehrshindernde Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren,
4. steuerliche Benachteiligung eingeführter Waren gegenüber den eigenen Erzeugnissen im Verkehr zwischen den einzelnen Ländern und Landesteilen oder
5. Ausfuhrprämien

auszuschließen oder wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren."

Beide Artikel ergeben, im Zusammenhang betrachtet, die Vormachtstellung des Reichs auf dem Gebiet der Finanzen. Sie sind der Inhalt der vielgenannten Grundsatzkompetenz des Reiches. Die in der clausula Miquel enthaltene Erwartung auf Erstellung eines Systems direkter Reichssteuern ist damit mehr als erfüllt.

Das Reich hat dieses formale Recht schnell und umfangreich auf dem Gebiete der Finanzen materiell ausgestaltet.

Es werden ausschließliche Reichsteuern:

1919: Erbschaftssteuer und Grunderwerbssteuer (bisher waren an deren Aufkommen die Länder bzw. die Länder und Gemeinden beteiligt).

Es werden im Gegensatz zu früher Reichssteuern:

1920: Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalsteuer,

1922: Vermögens- und Vermögenszuwachsstruer.

Zu erwähnen wäre noch das NOG., das den Auftakt zur Einkommensteuer und Vermögenssteuer bildet.

Jede Aenderung bezüglich der finanziellen Hoheitsrechte (Objekts- wie Ertragshoheit) einer Gebietskörperschaft ist begreiflicherweise von ursächlichem Einfluß auf den Finanzausgleich. Wenn in unserem Falle das Reich dazu überging, die direkten Steuern fortan für sich in Anspruch zu nehmen, so machte das unmittelbar eine Neuregelung des Finanzausgleichs notwendig. Die angeführten Artikel der Reichsverfassung von 1919 sicherten zwar die Grundsatzkompetenz des Reiches, sie bedeuteten aber in ihrer allgemeinen Form noch nicht die Lösung der Finanzreform bzw. speziell des Finanzausgleiches; denn einmal stand die Grundsatzkompetenz des Reiches nach damaligen politischer Lage noch keineswegs unumstritten fest, und zweitens mußte die konkrete Gestaltung der formalen und materiellen Finanzrechte noch geschaffen werden.

Schon seit Februar 1918 hatte man auf verschiedenen Ministerkonferenzen versucht, das Problem zu lösen[48]). Einheitlich klingt als Grundton in diesen Verhandlungen immer wieder durch, daß die Notwendigkeit der Inanspruchnahme auch der letzten finanzwirtschaftlichen Quellen eine verständnisvolle Zusammenarbeit aller Gebietskörperschaften und eine gleichmäßige steuerliche Belastung fordere. Weiter ging jedoch auch die „Einmütigkeit" nicht, sondern die Wege und Vorschläge gingen bis zur grundsätzlichen Gegensätzlichkeit auseinander, oft mit dem selbst angesprochenen Ziel im Widerspruch stehend. So wird z. B. von einem Finanzminister gleichmäßige steuerliche Belastung gefordert, aber gleichzeitig die Einkommensteuer in jeder Form als Reichssteuer abgelehnt[49]). Preußen zeigt sich in diesen Verhandlungen als Schrittmacher des Reichs, indem es für eine Reichseinkommensteuer eintritt[50]).

Einen ersten Abschluß in der Kette der Verhandlungen bildet das Landessteuergesetz von 1920, das man dann später „Finanzausgleichsgesetz" genannt hat. In ihm wurde eine Regelung geschaffen, die ihrer Struktur nach seither in Kraft geblieben ist: das Reich erhält in umfangreichem Maße die Objektshoheit der Steuern, beteiligt aber die Länder in Form von Ueberweisungen an den sog. „großen Steuern": Einkommen-, Umsatz-, Erbschafts- und Grunderwerbssteuer. Eine tatsächliche Gestaltung lag damit jedoch keineswegs vor.

Dem Landessteuergesetz ist alsbald das Finanzausgleichsgesetz von 1923 gefolgt. Der Grund dafür ist vor allem in zwei Umständen zu sehen. Das Landessteuergesetz war aufgebaut auf der Regelung des Einkommensteuergesetzes von 1920. Die Novellen zu diesem bezüglich der Gemeindesteuer, des steuerfreien Mindesteinkommens

48) Vgl. Markull, W.: a.a.O., S. 17.
49) So der Vertreter Württembergs (vgl. Markull: a.a.O., S. 17).
50) Vgl. Markull: a.a.O., S. 18 f.

und bezüglich der Einkommensteuer vom Lohn bedeuteten erhebliche Nachteile der Länder und Gemeinden. Eine weitere Benachteiligung der Länder war mit der Entwertung der Mark gegeben; die Ueberweisungen konnten nicht Schritt halten mit der Entwertung, da durch den Zeitverlust bei der technischen Durchführung derselben der Geldwert oft schon erheblich gesunken war.

Wieder wurde das Finanzausgleichsproblem in seiner Gesamtheit aufgerollt. Das Finanzausgleichsgesetz von 1923, das das Ergebnis dieser Verhandlungen bildet, läßt einen Erfolg der Länder erkennen. Die Grundsatzkompetenz des Reiches bleibt bestehen, die Länder erhalten jedoch außer den Anteilen an der Einkommen-, Körperschafts- und Erbschaftssteuer die Kraftfahrzeug- und Rennwettsteuer nach Abzug der Verwaltungskosten zugesprochen. Zudem verpflichtet sich das Reich in den §§ 59, 60, bei Zuweisung von neuen Aufgaben an die Länder und Gemeinden auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und bewilligt für „Mehraufwendungen ... (infolge) Erhöhung der Beamtengehälter, der Versorgungsbezüge der Ruhegehaltsempfänger, der Wartegeldsempfänger und der Beamtenhinterbliebenen" Zuschüsse in Höhe von 75 % und übernimmt eine Garantie der Einnahmen der durch Reichssteuern ersetzten Landessteuern.

Ein Urteil über die praktische Bedeutung dieser Regelung des Finanzausgleichs ist auch dem rückschauenden Betrachter nicht möglich, da diese in ihrer Eigenart durch den immer schneller sinkenden Geldwert gar nicht wirksam werden konnte. Der völlige Zusammenbruch der Währung und Wirtschaft machte jede Regelung überhaupt wertlos. Länder und Gemeinden, vor allem die letzteren, geschädigt durch das Nichtschritthalten der Ueberweisungen, drängen auf immer neue Zuschüsse, so daß man diese Zeit nur als Zuschußwirtschaft ansprechen kann. Ohne die Grundlage geordneter Wirtschafts- und Geldverhältnisse ist jeder Finanzausgleich von vornherein zur Unwirksamkeit und zum Schema ohne jegliche praktische Bedeutung verurteilt.

c) Der Finanzausgleich von 1925.

Die Neuregelung zu diesem Zeitpunkt (1925) ist auf mehrere Umstände zurückzuführen. Die Regelung des Finanzausgleichs von 1923 war von Anfang an als vorläufige Kompromißlösung geschaffen worden. Der Reichsrat hatte seinerzeit seine Zustimmung unter der Voraussetzung gegeben, „daß auch die jetzige Regelung nur als eine vorläufige anzusehen (sei) .... unter dem Vorbehalte der Geltendmachung seiner weitergehenden Forderungen für einen endgültigen

Finanzausgleich“[51]), und der Reichstag fügte seiner Zustimmung eine Entschließung des Inhaltes bei, daß er „eine organische Neuregelung der Finanzverhältnisse“, d. h. „eine klare Verteilung der Steuerquellen zwischen dem Reich und den Ländern“ als „endgültiges“ Ziel der Reform ansehe.

Gleichwohl ist die Vorherbestimmung und Festlegung des Zeitpunktes der „endgültigen“ Regelung auf das Jahr 1925 nicht als einziger und auch nicht als entscheidender Anlaß zur Neuregelung anzusehen. Vielmehr war es vor allem die durch die Maßnahmen seit 1923 völlig veränderte finanzpolitische Situation, die alle am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften die Forderung einer Neuregelung aussprechen ließ.

Das Reich hatte ein Interesse an einer Neuregelung, weil seine Einnahmen und Einnahmequellen in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt und gefährdet waren. Nach Stillegung der Notenpresse, mit deren Hilfe in der Inflation die immer höheren Zuschußforderungen der Länder befriedigt worden waren, sah sich das Reich auf Drängen der Länder gezwungen, deren Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 90 % zu erhöhen[52]). Einen Ausgleich für diesen Einnahmeausfall fand das Reich immer noch an der Umsatzsteuer. Die gegen diese fortwährend erhobenen Vorwürfe[53]) und Einwendungen seitens der Wirtschaft veranlaßten schließlich das Reich, die Umsatzsteuer abzubauen. Sie wurde im September 1924 von 2½ % auf 2 %, im November desselben Jahres auf 1½ % und gleichzeitig mit dem Finanzausgleichsgesetz auf 1 % herabgesetzt.

Als weiterer Umstand kam noch hinzu, daß das Reich durch das Londoner Abkommen seine Einnahmen aus Zöllen und Steuern auf Bier, Branntwein, Tabak und Zucker verpfändet hatte.

Der Weg, den das Reich einschlagen würde, war somit nicht schwer zu erraten; es mußte in jedem Falle versuchen, Anteile an der Einkommen- und Körperschaftssteuer in höherem Maße zu erhalten.

Man könnte aus dem eben Gesagten vielleicht den Schluß ziehen, daß die Finanzgebarung der Länder und Gemeinden in dieser Zeit befriedigend gewesen sein müsse. Diese Ansicht wäre jedoch irrig, weil es sich für die gesamte Nachkriegszeit um eine Zeit absoluter Knappheit der Mittel handelt und deswegen die ungünstigere Finanzgebarung einer Gebietskörperschaft noch keineswegs die ausreichende, geschweige denn reichliche oder übermäßige der anderen bedeutet. Die Steuernotverordnungen des Jahres 1924 und die Vorauszahlungen hatten zwar die Länder- und Gemeindehaushalte sich schnell erholen

51) SBRR. (1922) § 983 Begr. II, S. 30.
52) Vgl. 3. Steuernotverordnung (14. 2. 1924) RGBl. 1924, I, S. 82 § 39, 3.
53) Vgl. Röttinger, K.: Der Finanzausgleich 1925 (1926), S. 22.

lassen; zudem war die Finanzgebarung der Länder durch die Einführung der Börsensteuer und die zum Geldentwertungsausgleich eingeführte Hauszinssteuer gebessert worden. Gleichwohl waren die Realsteuern bis zur Grenze des Möglichen angespannt[54]). Das Streben nach größerer Beweglichkeit in der Finanzgebarung, vor allem der Gemeinden, drängte deshalb auch zu einer Neuregelung. Die Verfügung über die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer war somit das Ziel des Reiches, der Länder wie auch der Gemeinden; diese Tatsache kennzeichnet die Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel und den Ernst der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse.

Auf die einzelnen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes soll hier nicht eingegangen werden. Wichtig erscheint uns speziell für unsere Aufgabe darauf hinzuweisen: der Abschluß der Verhandlungen wurde nicht unwesentlich dadurch erzielt, daß man auch dieses Finanzausgleichsgesetz als voläufige Regelung ansah und zu einem späteren Termin einen endgültigen Finanzausgleich erhoffte[55]).

d) Der Finanzausgleich von 1925–1932.

Die Zeit von 1925 bis 1932 hat wesentliche Wandlungen der Gestaltung des Finanzausgleichs nicht gezeitigt. Zur Behebung der stetig wachsenden allgemeinen Finanznot hat man verschiedene neue Steuern eingeführt, um die Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften sicherzustelen. Trotz aller dieser Maßnahmen ist es jedoch nicht gelungen, einen auch nur annähernd endgültigen oder dauerhaften Finanzausgleich zu schaffen. Das Problem des Finanzausgleichs war daher am Schlusse dieses finanzpolitischen Zeitraums nach wie vor ungelöst. Die Ursachen dafür anzuzeigen, bildet den weiteren Inhalt dieser Arbeit.

54) Vgl. Reinhold (sächs. Finanzminister) in: SBRT. v. 5. Aug. 1925, Bd. 387, S. 4054 f.

55) Vgl. SBRR. Jhg. 1925, § 502, S. 372; vgl. auch die Ausführungen von Reichsfinanzminister v. Schlieben (SBRT. Bd. 387 v. 5. Aug. 1925, S. 4047).

II. Hauptteil:

Die Ursachen der Wirrnis im Finanzausgleich.

1. Systematisches:

a) Allgemeine systematische Darstellung der Möglichkeiten der Gestaltung des Finanzausgleichs.

Um eine Vielzahl von Erscheinungen zu ordnen, bedient sich die Wissenschaft des Hilfsmittels des Systems. Das Wesen des Systems ist logisch definiert durch den ordnenden Gedanken, das Ordnungsprinzip. Da jedoch die Wahl des ordnenden Gedankens bezüglich eines Erkenntnisgegenstandes dem Beurteiler freigestellt ist, so ergeben sich verschiedene Ordnungsmöglichkeiten ein und desselben Erkenntnisgegenstandes, je nachdem, was für ein Erkenntnisziel als wesentlich angesprochen wird.

Auch bezüglich des Finanzausgleichs ist — sowohl in den Verhandlungen zu den einzelnen Finanzausgleichsgesetzen wie im Schrifttum — immer die Rede von verschiedenen Systemen des Finanzausgleichs. Mit Rücksicht auf die an diese Begriffe geknüpften finanzpolitischen Folgerungen und Forderungen soll deshalb hier eine kurze Darstellung der grundsätzlichen Möglichkeiten — soweit sie von Bedeutung sind — gegeben werden.

„Die Systeme des Finanzausgleichs im Hinblick auf die Verteilung der Objekts- und Ertragskompetenzen.

I. Regellosigkeit.

II. Vereinbarung (Finanzausgleich);
diese kann beruhen auf:

1. Trennung der Finanzsysteme.
Unterarten dieser Finanzsysteme:

a) das freie,
b) das gebundene.

Die Beschränkung kann sich erstrecken auf:
aa) bestimmte Einzelobjekte,
bb) allgemein auf sämtliche nicht ausdrücklich genannte Objekte.

2. Verbindung der Finanzsysteme (sog. Mischsystem). Hierbei kann nach der Richtung unterschieden werden:
   a) finanzielle Leistungen der Unterverbände (Matrikularsystem). Die Höhe der Beiträge kann abhängig sein:
      aa) vom Willen der Unterverbände,
      bb) vom Willen des Oberverbandes.
   b) finanzielle Leistungen des Oberverbandes an die Unterverbände (Ueberweisungssystem)
      aa) in Ueberweisungen im engeren Sinne:
         1. Subventionen
         2. Dotationen
      bb) in Ueberweisungen im weiteren Sinne:
         1. Oberverband erhält festen Betrag, Unterverband den Rest.
         2. Prozentuale Verteilung zwischen Oberverband und Unterverbände.

3. Einer dritten Möglichkeit, die weder eine reine Trennung noch eine Verbindung der Systeme darstellt, nämlich das Zuschlagssystem
   a) begrenztes
   b) unbegrenztes"[56]).

b) Trennsystem und Mischsystem: der Gegensatz der Vorkriegszeit zur Nachkriegszeit?

Die finanzpolitische Gegensätzlichkeit der Vor- und Nachkriegszeit wird gelegentlich mittelbar durch die beiden Begriffe des Trennsystems einerseits und des Ueberweisungssystems anderseits zu kennzeichnen versucht[57]). Diese Ansicht fußt auf der Grundlage einer allzu weitgehenden Verallgemeinerung und soll hier auf das Maß und die Art ihrer Berechtigung zurückgeführt und beschränkt werden.

Die Gestaltung des Finanzausgleichs in der Vorkriegszeit kann wohl bei rein schematischer Betrachtung den Eindruck des Trennsystems erwecken. Dem Reich war das Gebiet der Zölle und Verbrauchsabgaben, den Ländern die Steuern vom Einkommen und Ver-

---

56) Aus Koltermann, F.: a.a.O., S. 129 Anl. 3; vgl. Hensel, A.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Oeffentl.-rechtl. Abhandl. H. 4, 1923, S. 22 ff. Vgl. auch: Jessen, J.: Art. Finanzausgleich im Wtb. d. Vw. S. 786 ff. u. Kippke, W.: Finanzausgleich und kommunale Einkommensbesteuerung (Wissensch. Beitr. z. aktuell. Fragen, H. 4, S. 8 ff.)

57) Vgl. Leyden v.: a.a.O., S. 1; Höpker-Aschoff: SBRT. (1925) Bd. 387, S. 4047.

mögen, den Gemeinden die Ertragssteuern zugewiesen. Die reinliche Scheidung der Steuerquellen — zum Schlagwort der Finanzpolitik geworden — war aber weder gewollt, wie die Bestimmungen der Reichsverfassung von 1871 deutlich erkennen lassen, noch war sie tatsächlich gegeben[58]); denn das Reich hatte sich auch Einnahmen aus dem Gebiet der direkten Steuern erschlossen[59]); die Länder ihrerseits erhoben sowohl direkte wie indirekte, und die Gemeinden schließlich zeigten in der Gebarung ihrer Haushalte weder eine einheitliche noch eine auf bestimmte Steuerobjekte ausschließlich beschränkte Finanzverfassung[60]). Einzelne Steuern wurden sowohl von den Ländern wie auch ihren Gemeinden in Anspruch genommen, in Preußen z. B. die Einkommensteuer.

Was bezüglich des Trennsystems der Vorkriegszeit gilt, muß aus denselben Gründen bezüglich des Ueberweisungssystems für die Nachkriegszeit gesagt werden. Unverkennbar und unbestritten ist der Wandel seit Einführung des Landessteuergesetzes, nämlich die Zentralisierung der direkten Steuern beim Reich und die Beteiligung (in den einzelnen Finanzperioden und bei den einzelnen Steuern verschieden) der Länder und Gemeinden an diesen. Für die Gestaltung des Finanzausgleichs als Ganzes ist damit jedoch wenig gesagt; denn die Ueberweisungen bilden keineswegs die Haushalte der Länder in ihrer Gesamtheit und mittelbar die der Gemeinden, sondern es ist festzustellen, daß neben dem System der Ueberweisungen noch andere Systeme — im Sinne obiger Systematik — des Finanzausgleichs bestanden.

Die folgenden Ausführungen Knorrs mögen das beweisen[61]):

> „Es wird interessieren, daß vom systematischen wissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet im gegenwärtigen deutschen Finanzausgleich alle möglichen Systeme vertreten sind, daß eigentlich eine arge Systemlosigkeit herrscht... Wir haben ... das Quotensystem (Ueberweisungssystem) bei der Einkommensteuer, Körperschafts- und Umsatzsteuer, wir haben das Zuschlagssystem für die steuerlichen Bedürfnisse der Religionsgesellschaften, wir haben das auch bei der Grunderwerbssteuer, wir haben ferner das Quellensystem (Trennsystem) hinsichtlich all der Steuern, in die man sich grundsätzlich nicht eingemischt hat. Wir haben ferner das System der Normativbestimmungen für die gemeindliche getrennte Steuer, Vergnügungssteuer, Wertzuwachssteuer und teilweise auch für die Mietzinssteuer... Wir haben das System der Trennung zwischen reichsrecht-

58) Vgl. Popitz, J.: Hdb. d. Fw. (2. Bd. 1927) Der Finanzausgleich, S. 355.
59) Vgl. unsere Darstellung Seite 11.
60) Eine Darstellung der verschiedenen Gebietskörperschaften bezüglich ihrer Haushalte — auf die hier jedoch verzichtet werden muß — würde diese Tatsache zahlenmäßig bestätigen.
61) Knorr: a.a.O., S. 42 ff.

licher Regelung einerseits und Ausschöpfung anderseits durch Länder und Gemeinden, z. B. bei der Grunderwerbssteuer, Kraftfahrzeug-, Rennwettsteuer und schließlich das Dotationssystem; dieses hat einmal in den Besoldungszuschüssen seinen höchsten Stand und seine schlimmsten Auswirkungen erlebt."

Wenn auch einzelne Begriffe der angeführten Stelle nicht der Systematik[62]) entsprechen, so stimmen wir ihr doch sachlich zu und stellen fest, um an den Ausgangspunkt unseres Gedankenganges zurückzukommen, daß das Ueberweisungssystem nur eines aus der Anzahl von Systemen des Finanzausgleichs der Nachkriegszeit ist und deshalb auch nicht geeignet erscheint, Ausdruck des gesamten Finanzausgleichs dieser Zeit zu sein. Kann eine solche Bezeichnung und Charakterisierung deswegen berechtigt sein, weil das Ueberweisungssystem bei den Steuern in Anwendung war, deren Ertrag die Hauptsummen der verschiedenen Haushalte bildete? Diese Frage ist u. E. zu verneinen; denn es kann nur entscheidend sein, welches System geeignet und notwendig ist, um die erforderlichen Gesamteinnahmen aller am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften aufzubringen. Wenn dazu verschiedene Systeme erforderlich waren und sind, so muß das auch in der Charakterisierung des betreffenden Zeitabschnittes zum Ausdruck kommen. Ein einzelnes System, ein Teilausschnitt des Finanzausgleichs, ist jedenfalls nicht dazu geeignet. Das Ueberweisungssystem ist jedoch nur ein Ausschnitt — wenn auch ein sehr bedeutender — des Finanzausgleichs der Nachkriegszeit, wie es das Trennsystem für die Vorkriegszeit darstellt. Um Ausdruck der Gesamtgestaltung des Finanzausgleichs zu sein, dafür fehlt beiden Begriffen für ihre Zeit der vollständige reale Tatbestand. Diese Rolle haben sie gleichwohl erlangen können und auch erlangt aus ihrer Gegensätzlichkeit heraus, die deswegen so im Vordergrund stand, weil sie mit staatsrechtlicher Problematik verknüpft war.

Eine Auseinandersetzung über die Charakterisierung und Einordnung einer finanzpolitischen Epoche in ein System ist jedoch nicht nur die Lösung einer systematischen Frage, sondern enthält auch ein Urteil von praktischer Bedutung. Wenn wir uns noch einmal einen Augenblick an die oben (S. 29 f.) angeführte Stelle erinnern, so ist angesichts der verschiedenen angewandten Finanzausgleichssysteme von einer Systemlosigkeit die Rede. Wir stellen jedoch allgemein die nach unserer Ansicht berechtigte Frage — hier ohne ein Urteil über die Nachkriegszeit damit zu verbinden — ob es überhaupt möglich ist, einen Finanzausgleich auf einem einzigen System (im Sinne der Systematik) aufzubauen und eine Anwendung von mehreren Systemen schon eine Systemlosigkeit bedeuten muß? Die Frage muß verneint werden, wie eine geschichtlich-systematische Betrachtung der Finanzpolitik Deutschlands seit der Reichsgründung beweist:

62) S. 27 f. dieser Arbeit.

Ein Trennsystem mit seiner reinlichen Scheidung der Steuerquellen hat in Wahrheit nie bestanden und selbst, wenn man von seiner Existenz überzeugt ist, so muß demgegenüber festgestellt werden, daß es unzulänglich war[63]) (und immer sein würde), alle am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln zu versehen.

Das Ueberweisungssystem — wir unterstellen hier zunächst dessen finanzpolitische Notwendigkeit — ist jedoch ebenfalls in seiner Anwendbarkeit begrenzt und nicht geeignet, alleiniges System des Finanzausgleichs zu sein; denn die Selbstverwaltung und Selbstverantwortung der Gemeinden ist ein geschichtlich-politisch unabweisbarer Wesensbestandteil des deutschen Staatsgefüges. „Die Gliederung des Staates in Gebietskörperschaften ist nicht nur historisches Faktum, sondern eine staats- und verwaltungspolitische Notwendigkeit. Es handelt sich nicht nur um eine rein verwaltungsmäßige Dezentralisation, die die Ausführung der zentral konzipierten Pläne und der zentral gesetzten politischen Richtlinien erleichtern soll, es handelt sich auch nicht darum, daß die ausführenden Organe der Lokalverwaltung durch Wahlbefugnisse der dazu regional und lokal organisierten Staatsbürger den Teilgebieten des Staates und ihren besonderen Eigenheiten und Interessen nähergebracht werden, sondern es handelt sich um eine Dezentralisation der Verantwortung für Setzung und Durchführung von Aufgaben. Der Staat entlastet sich von seiner Verantwortung, die er selbst, den örtlichen Bedürfnissen räumlich und sachlich entrückt, nicht zu tragen vermag und schafft den Staatsbürgern gleichzeitig für die so abgebürdeten Aufgaben Stellen, die ihnen in verbandsmäßiger Form für diese Aufgaben verantwortlich sind“[64]). Es muß daher immer und in jedem Falle — im Bundes- wie auch Einheitsstaat — auch ein Gemeinde-Finanz-System geben, das dieser Tatsache deutscher Staatsnotwendigkeit Rechnung trägt. „Der Finanzausgleich wird stets von dem Gesichtspunkt beherrscht werden müssen, daß ein gewisses Maß von Eigenleben der unterstaatlichen Verbände eine Voraussetzung für das gesamte Staatsleben ist, daß dieses Eigenleben nicht schematisch gefaßt werden kann und deshalb neben einem im wesentlichen durch die Zentralgewalt gewährleisteten Existenzminimum durch die Bereitstellung eigener Einnahmequellen für die individuelle Entfaltung Sorge getragen werden muß“[65]).

Das Bestehen mehrerer Systeme innerhalb des Finanzausgleichs ergibt isch somit notwendig aus den geschichtlich-politischen Grundlagen deutschen Staatslebens; in jedem Falle daraus auf eine Systemlosigkeit zu schließen, kann nicht als zulässig erachtet werden.

---

63) Vgl. unsere frühere Darstellung S. 12 ff.

64) Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, L. und Gem., 1932, S. 2; derselbe ebd. S. 332 ff.

65) Jessen, J.: Volk u. Wirtschaft, 1936, S. 185; vgl. auch: Mulert, O.: Reichsaufbau und Selbstverwaltung, 1929, S. 13.

2. Ursachen:

a) Die Staatsfinanzwirtschaft als politisches Problem.

Viel Gedankenschärfe ist aufgewendet worden, um den Wesensunterschied zwischen Staatsfinanzwirtschaft und privater Einzelwirtschaft herauszustellen. Von den verschiedensten Fragestellungen und Unterscheidungsmerkmalen aus, wie Art der Bedürfnisbefriedigung, der Mittelbeschaffung, der Zwecksetzung usw. hat man die entscheidende und endgültige Klärung versucht, ohne daß man eine weitergehende Uebereinstimmung infolge der auch allgemein theoretischen Verschiedenheit hätte herbeiführen können[66]). Allgemein anerkannt ist jedoch, daß bei geschichtlich-konkreter Betrachtung alle Maßnahmen bezüglich der Einnahmen wie Ausgaben der Staatsfinanzwirtschaft durch politisches Wollen und politische Machtzuweisung vollzogen werden. Vom politischen Willen der jeweilig staatsbildenden Gemeinschaft wird bestimmt Staatsform und Staatsorganisation, von der ein wesentlicher Teil der Ausgaben der Staatsfinanzwirtschaft abhängt. Vom politischen Willen wird ferner bestimmt, welche Aufgaben als solche der Staatsfinanzwirtschaft erfüllt werden sollen und desgleichen, weche Einnahmequellen zur Mittelbeschaffung erschlossen werden sollen. Maß und Richtung der Mittelbeschaffung wie -verwendung in ihrer Gesamtheit sind damit Ausdruck des politischen Wollens und seiner Struktur[67]).

Es ist daher nur selbstverständlich und folgerichtig, zu sagen:

1. Da der Finanzausgleich wie die gesamte Finanzpolitik von ein- und demselben politischen Willen bestimmt werden, so muß — abgesehen von der auch sonstigen unlösbaren Verkettung der Probleme des Finanzausgleichs mit denen der allgemeinen Finanzpolitik — der Versuch einer Finanzausgleichskritik über das Problem des Finanzausgleiches selbst hinausgehen und die Ursachen auch in der finanzpolitischen Gesamtsituation und -gebarung suchen.

Der Finanzausgleich ist ein Sonderproblem in dem Sinne, daß seine Problematik eine bis zum gewissen Grade eigene Geschlossenheit aufweist und eine dementsprechende Behandlung in theoretischer und praktischer Hinsicht fordern kann und fordern muß[68]). Es geht aber über das Ziel hinaus und muß sich als folgenschweres Vorgehen auswirken, wenn die Eigenschaft des Sonderproblems dazu verleitet, eine Fragestellung klären und behandeln zu wollen, losgelöst von

---

66) Vgl. Eheberg, K.: Fin.W., 1922, S. 3 ff.; Jecht, H.: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Umrisse einer Finanzwirtschaftslehre und Finanzsoziologie, 1928, S. 57 ff.; Lotz, W.: Finanzwissensch., 1931, S. 8 ff.; Moll, B.: Lehrb. d. Fin.Wissensch., 1930, Seite 33 ff.

67) Vgl. Pistorius: Die Entw. d. Reichsf. u. d. Dtsche. Wirtschafts- und Finanzelend (F.Arch. 1931, Bd. 48, S 4 f.); vgl. auch Terhalle, F.: Fin.Wiss., 1930, S. 43; Gerloff, W.: Grundleg. der Fin.Wiss. (Handb. d. Fw. I. Bd., 1926, S. 50).

68) Vgl. Kaltermann, F. a.a.O., S. 7.

allen den Umständen und Zusammenhängen, die nun einmal von ursächlicher und wesentlicher Bedeutung sind. In dieser Beziehung ist die Nachkriegszeit bezüglich der Isolierung der Finanzausgleichsfrage zu weit gegangen, so wertvoll auch die Erkenntnis und Herausstellung als Sonderproblem an sich war. Der Finanzausgleich ist ein Sonderproblem der Finanzpolitik, seine Lösung ist aber nur in Verbindung m i t i h r und d u r c h s i e zu erreichen. Nur eine gesunde Staatsfinanzwirtschaft gestattet eine befriedigende Gestaltung des Finanzausgleichs. Finanzausgleichspolitik kann und darf nur ein Teil der Finanzpolitik sein, denn ihr Schicksal ist auch das der ersteren[69]).

2. Nicht nur der Finanzausgleich ist, wie immer wieder betont wird, ein politisches Problem, sondern die Staatsfinanzwirtschaft in ihrer Gesamtheit überhaupt; d. h. es besteht ein logischer Zusammenhang und eine ursächliche Beeinflussung der Finanzpolitik einschließlich des Kernproblems des Finanzausgleichs seitens der staatsrechtlichen und politischen Auffassung und Willensbildung der staatsbildenden Gemeinschaft. Es ergibt sich daraus nicht nur die Möglichkeit, sondern die N o t w e n d i g k e i t einer Kritik, die in Art und Struktur des politischen Willens einen Faktor ursächlicher und zwar letztursächlicher Natur sieht.

Diese politische Kritik wird naturgemäß immer von dem Wesen und dem Inhalt der Grundanschauung ausgehen müssen, die das Denken und Handeln des betreffenden Zeitabschnittes — in unserem Falle die liberalistische Auffassung — mehr oder weniger beherrscht; denn „es gibt in der Geschichte keine Lebensordnung, der nicht eine zentrale Idee zugrunde liegt. Dieser Sinnzusammenhang, in den alles Leben eingeordnet erscheint, kann stärker oder schwächer sein, seine Fäden können verschoben oder anders geknüpft werden, aber der zentrale Ausgangspunkt bleibt, bis er durch einen anderen ersetzt wird“[70]).

Für eine zielbewußte und zielbestimmte Finanzpolitik einschließlich des Finanzausgleichs sind daher aus der Tatsache, daß Finanzpolitik nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck ist, und anderseits die Einnahmen der Staatsfinanzwirtschaft zum größten Teil wenigstens von der Privatwirtschaft aufgebracht werden, diese grundsätzlichen und unabweisbaren Forderungen aufzustellen.

a) Der Finanzausgleich muß das Mittel sein, die durch das Staatsrecht gewollte und gesetzte Aufgabe zu erfüllen, nicht aber das Mittel, durch seine Gestaltung seinerseits Staatsrecht — weder in zentralistischer, noch in dezentralistischer Richtung — zu schaffen; denn das Staatsrecht ist das logisch und praktisch Primäre[71]).

---

69) Vgl. Keinath in: SBRT. (17. ? 1927, Bd. 392, S. 9048 C).
70) Jessen, J.: Volk u. Wirtsch., 1936, S. 13.
71) Das bedeutet jedoch nicht eine Forderung des uneingeschränkten Primates der Ausgaben.

3) Für den Fall, daß die private Einzelwirtschaft die materielle Grundlage der Staatsfinanzwirtschaft bildet, ist zu bedenken, daß der Umfang der Ausgaben seitens der Staatsfinanzwirtschaft seine natürliche Grenze in der Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft hat. Die politische Führung hat daher bei der Wahl der Abgaben sowohl nach Art wie Höhe derselben im Interesse der Staatsfinanzwirtschaft auf die Belange der privaten Wirtschaft Rücksicht zu wahren; d. h. Finanzpolitik schließt Wirtschaftspolitik in sich. Zutreffend sagt in diesem Zusammenhang Pistorius[72]):

> „Die Bedürfnisbefriedigung kann individualistisch durch die einzelnen, in den Privatwirtschaften erfolgen, oder kollektivistisch durch Vermittlung der öffentlichen Körper. Was vorzuziehen sei, die individualistische oder kollektivistische Bedürfnisbefriedigung, ist Weltanschauungssache, und das Vorwiegen der einen oder anderen Auffassung hat im Laufe der Geschichte immer wieder gewechselt .... Aber eines steht fest, es ist immer das Volkseinkommen, und nur dieses, das in der einen oder anderen Weise zur Bedürfnisbefriedigung verwendet werden kann. Wenn die kollektivistische Bedürfnisbefriedigung dem Umfange oder dem Inhalte nach wächst, muß die individualistische zurückgehen, mit anderen Worten, was Reich, Länder, Gemeinden vom Sozialprodukt oder Volkseinkommen an sich ziehen ..., geht der privaten Wirtschaft ab .... Beide, öffentliche Wirtschaft und private Wirtschaft, kollektivistische und individualistische Bedürfnisbefriedigung, sind lediglich Zweige oder Bestandteile einer Einheit der Volkswirtschaft. Leider wird der Zusammenhang nur allzu häufig übersehen. Herkömmlich geradezu wird der Fehler gemacht .., die öffentlichen Finanzen als etwas Selbständiges, der Privatwirtschaft Gegenüberstehendes anzusehen, und die privaten Wirtschaften übersteigern den Fehler dahin, die öffentlichen Finanzen als etwas ihnen feindlich Gegenüberstehendes anzusehen. Und doch sind *beide nicht nur aufs engste miteinander verkettet, sondern geradezu auf Gedeih und Verderb miteinander verbunden ...*"

Ebenso sagt Schumpeter zu dieser Frage[73]): „Vor allem ist Finanzpolitik Wirtschaftspolitik. Beides ist untrennbar. Man kann ebensowenig erfolgreiche Finanzpolitik machen, ohne zu wissen was man wirtschaftspolitisch will, wie erfolgreiche Wirtschaftspolitik ohne Rücksicht auf die Staatsfinanzen. Darüber hinaus ist die Finanzpolitik jeder Zeit einerseits die *Grundlage*, andererseits die *Folge* jeder anderen Art von Politik"[74]).

---

72) Pistorius, Th. v.: a.a.O., S. 4 ff.

73) Schumpeter, J.: Fin.Pol. im „Dtsch. Vw." 1. Jhg. H. 27, S. 827; ebenso auch Mulert, O.: Kommunalf. u. Reichssteuerreform, 1925, S. 1 f.

74) Reichsinnenminister Koch forderte sogar 1920 aus ähnlicher Begründung die Vereinigung des Finanzministeriums mit dem Wirtschaftsministerium (Denkschrift 1920: Vereinheitlichung der Reichsverwaltung, S. 5).

Die Garantie, daß die bedeutungsvolle Aufgabe der Finanzpolitik und des Finanzausgleichs in zweckentsprechender Weise sowohl für die Staatsfinanzwirtschaft wie die private Wirtschaft gelöst wird, ist einzig und allein in einer Staatsführung zu sehen, die eine klare Staatsauffassung mit einem einheitlichen und geschlossenen politischen Willen verbindet. Unklare und uneinheitliche Staatsauffassung, verbunden mit widerstrebender politischer Willensbildung, werden dagegen das Problem des Finanzausgleichs wie der gesamten Finanzpolitik nie lösen können, sondern das Steuer im Widerstreit der Meinungen hin und her werfen, zum Schaden der Staatsfinanzwirtschaft einerseits und der Wirtschaft anderseits. Der Zeitraum von 1918 bis 1932 ist finanzpolitisch betrachtet ein zwingender Beweis dafür. Er ist die Zeit des parlamentarisch-demokratischen Systems auf liberaler und in soziologischer Beziehung klassenkämpferischer Grundlage. In ihm ist das Elend des Finanzausgleichs der Nachkriegszeit als logische Konsequenz begründet.

Wenn man es versuchen wollte, den finanzpolitischen Zeitraum von 1919 bis 1932 mit einem Wort zu charakterisieren, so könnte man ihn zutreffend einen Abschnitt der Unsicherheit nennen. In der Literatur findet sich gelegentlich die Stelle: „Gewiß bringen die Tribute in den deutschen Haushalt ein Moment der Unsicherheit. Wenn es aber nur das einzige wäre, so wären wir auf gutem Wege“[75]). Dieser Satz in seiner optimistischen Beurteilung des Unsicherheitsmomentes mutet doch etwas grotesk an und ist als Verzweiflungsäußerung angesichts der unendlich vielen und großen Schwierigkeiten der öffentlichen Haushaltsführung des damaligen Deutschlands überhaupt nur einigermaßen zu verstehen. Wir unsererseits können eine solche Ansicht bezüglich des Unsicherheitsmomentes nicht anerkennen, sondern glauben gerade in ihr die tragenden Ursachen des Finanzausgleichselends sehen zu müssen[76]). Es handelt sich hier um die Unsicherheiten verschiedener Art und verschiedenen Ursprungs — letztlich jedoch auf das parlamentarisch-demokratische System zurückzuführen — die allerdings nicht immer gleich stark und zu gleicher Zeit wirksam waren. Diese Momente der Unsicherheit sind in ihrem Einfluß auf den Finanzausgleich teils unmittelbarer, teils mittelbarer Natur. Nach unserer Auffassung sind folgende vier Momente als wesentlich und bedeutungsvoll anzusehen:

1. Die Inflation und das Fehlen einer umfassenden Finanzstatistik,
2. die allgemeine Ueberbelastung der privaten Wirtschaft durch Steuern und Soziallasten,
   a) Kriegs- und Tributlasten,
   b) Erwerbslosenfürsorge,
   c) persönliche Ausgaben der öffentlichen Verwaltung.

75) Jessen, A.: Die dtsch. Finanzwirrnis. Tatsachen und Auswege, 1924, S. 35.
76) Ebenso Koltermann, F.: a.a.O., S. 24.

3. Der Systemstreit als Folge der staatsrechtlichen und politischen Zerrissenheit,
4. die „verewigte" Vorläufigkeit.

b) Die Inflation:

aa) Das Fehlen der Haushaltskontrolle.

Der Haushaltsplan ist Wesensbestandteil der Finanzwirtschaft jedes höher entwickelten Staatsgebildes. So heißt es bei Jèze[77]):

„Es ist ein in allen modernen Staaten anerkannter Grundsatz, daß es keine gesunde Finanzwirtschaft ohne Budget gibt;" ähnlich sagen Eheberg - Boesler[78]): „Ein Voranschlag der Ausgaben und Einnahmen für einen bestimmten Zeitraum ist in der Finanzwirtschaft unerläßlich, wenn Ordnung herrschen soll. Die Finanzwirtschaft wird auftragsgemäß geführt, im Führerstaate ebenso wie im parlamentarischen System ..., die Verwaltung hat auszuführen, was die Führung bestimmt."

Da der Haushaltsplan seiner Bestimmung und seinem Wesen gemäß vor Beginn der Finanzperiode — wir beziehen uns hier lediglich auf die deutsche Finanzwirtschaft —[79]) aufgestellt werden muß[80]), die menschliche Urteilskraft bezüglich der Zukunftsentwicklung jedoch beschränkt ist, so entscheidet immer erst der Ablauf der Finanzperiode über die tatsächliche Richtigkeit des Haushaltsplanes[81]). Dieser Umstand mindert jedoch seine Bedeutung, der Finanzwirtschaft Maß und Richtung zu sein, nicht, sondern bedeutet lediglich eine umso zwingendere Forderung nach klar und genau abwägender Haushaltsaufstellung; d. h. der Haushaltsplan muß Einnahmen und Ausgaben so veranschlagen, daß ein Gleichgewicht nicht nur auf dem Papier steht, sondern auch materiell erreicht werden kann, unter Einschluß der Dynamik des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens und Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft[82]). Mit Recht erklärte daher z. B. Lotholz namens der Reichsregierung im Reichsrat[83]):

---

77) Jèze, G.: Allgem. Theorie d. Budgets, 1927, S. 6.

78) Eheberg-Boesler: Grundr. d. Fin.Wiss., 1936, S. 17; vgl .auch Terhalle: a.a.O., S. 16 ff.; Lotz, W., Fin.Wiss., 1931, S. 101 ff.; Eheberg, Th.: Fin.Wiss., 1920, S. 510; Meister, M.: Das dtsch. u engl. Budget, 1933, S. 9.

79) Für die andersgeartete Regelung in England z. B. vergl. Meister, M.: a.a.O., S. 117 und Jèze, G.: a.a.O., S. 29.

80) Vgl. Meister, M.: a.a.O., S. 113 ff.; Lotz, W.: Fin.Wiss., 1931, S. 116 f. und Anm. 1, S. 116. Vgl. a. Art. 85 II d. RV.: „Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsahres durch ein Gesetz festgestellt"; vgl. auch Raab, F.: Der öffentl. Haushalt (in Wirtsch. L. Bd. IV, 1934, S. 57).

81) Vgl. Meister, M.: a.a.O., S. 127.

82) Ebenso: Lotz, W.: Fin.Wiss., 1931, S. 136 ff.
„ Meister, M.: a.a.O., S. 125.
„ Terhalle, F.: a.a.O., S. 25.

83) SBRR., 1926, § 747, S. 528.

„Entgegen der Vorlage der Reichsregierung hat der Reichsrat im Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 1927 eine Umsatzsteuergarantie zugunsten der Länder in Höhe von 450 Millionen eingesetzt. Nach der Vorlage der Reichsregierung zum Reichshaushalte wäre durch diesen Beschluß für den Reichshaushalt ein Fehlbetrag von 180 Millionen abzüglich des dann nicht mehr in Betracht kommenden Zuschusses aus der Gesamtgarantie von 67,5 Millionen, insgesamt also ein Fehlbetrag von 112,5 Millionen erwachsen. Um hierfür Deckung zu schaffen, hat der Reichsrat ... eine Reihe von Einnahmen über die Ansätze der Reichsregierung erhöht ....

In Erkenntnis der Notwendigkeit, soweit irgendmöglich, für die dringenden Aufgaben von Reich, Ländern und Gemeinden Mittel zur Verfügung zu stellen, hat bereits die Reichsregierung auf das ernsteste geprüft, bis zu welcher Höhe mit Einnahmen aus den vorhandenen Steuerquellen gerechnet werden kann. Die Ansätze der Reichsregierung gehen bis an die äußerste Grenze des nach sorgfältiger Prüfung Vertretbaren ... Bei den allgemeinen Verhandlungen haben die Herren Vertreter der Länder dies selbst auch anerkannt. Trotzdem hat der Reichsrat die Einnahmeerhöhungen beschlossen .... *Die Einnahmeschätzungen, die unter den oben gekennzeichneten Gesichtspunkten aufgestellt sind, beeinträchtigen den Grundsatz der Haushaltswahrheit ... In allen Fällen, in denen der Reichsrat die Schätzungen der Reichsregierung auf der Einnahmeseite des Etats überschritten und auf der Aufgabenseite neue Ausgaben beschlossen hat, ... sieht sich die Reichsregierung daher genötigt, an ihrer Vorlage festzuhalten ...*"

Die Einhaltung des Grundsatzes der Genauigkeit muß Geltung haben für einen isoliert gedachten, für sich allein bestehenden Haushalt, umsomehr aber in logischer Folge für die Haushalte der verschiedenen Gebietskörperschaften, die durch den Finanzausgleich formell und materiell miteinander verbunden sind[84]). Aus den Untersuchungen[85]) über diesen Haushaltsgrundsatz ist uns eine Betonung dieses Umstandes zwar nicht bekannt. Die Richtigkeit unserer Auffassung geht aber aus folgender Ueberlegung hervor: Nehmen wir einmal den Fall an, daß die für die Aufstellung des Haushaltsplanes verantwortlichen Stellen die voraussichtlichen Einnahmen aus verschiedenen Steuern höher im Ertrage einschätzen, als zu erwarten ist; der Haushalt sei auf Grund dessen ausgeglichen. Es ist klar, daß unter dieser Voraussetzung — bei sonst gleichbleibenden anderen Umständen — der Haushalt einen Fehlbetrag aufweisen muß. Hier

---

84) Gleiches gilt entsprechend auch für die anderen Haushaltsgrundsätze, der Vorherigkeit, Vollständigkeit usw.; vgl. hierzu Jessen, J.: Fin.Kontr. im Wtb. d. Vw., S. 797 ff.
85) Vgl. Anmerkung 82 dieser Arbeit.

tritt nun das Entscheidende ein: Bei materieller Verknüpfung der Haushalte mehrerer Gebietskörperschaften — wie es seit 1920 durch die Ueberweisungen der Fall war — weist nicht nur ein Haushalt, z. B. der des Reiches einen Fehlbetrag auf, sondern die Haushalte *all der Gebietskörperschaften, die in der Form der Ueberweisungen an den zu hoch im Ertrag bewerteten Steuern beteiligt sind, müssen gleichfalls notwendig mit einem Fehlbetrag abschließen.*

Der Gesamtfehlbetrag mag rein rechnerisch derselbe sein wie in dem Falle, daß man einen einzigen Gesamthaushalt oder mehrere voneinander unabhängige Haushalte annimmt. Zu bedenken ist aber, daß der Fehlbetrag in den Haushalten der einzelnen Gebietskörperschaften ein ganz unterschiedliches Ausmaß und eine verschieden große Bedeutung haben kann; entscheidend dafür sind folgende zwei Umstände:

1. Wie groß ist der prozentuale Anteil der einzelnen Gebietskörperschaft an der im Ertrag falsch eingeschätzten Einnahmequelle?
2. Wie weit ist der einzelne Haushalt überhaupt auf dieser Einnahmequelle aufgebaut?

Tabelle 1.

Die Fehlbeträge bei gleich großen Haushalten, aber ungleichem Anteil an der Steuer (Millionen Mark): Steueraufkommen = 500 Mill., geschätzt, Ueberbewertung der Steuer mit 50 % angenommen.

(Millionen Mark)

Bezeichnung d. Haushalts-Plans	Ges.Betr. d. Haushalts-Plans	%Anteil an der Steuer	Absoluter Betr. der Steuer	Fehlbetr. bei 50prozentig. Ueberschätzg.	Fehlbetr. in % des Ges.Haush.
a	1 000	40	200	100	10,00
b	1 000	30	150	75	7,50
c	1 000	20	100	50	5,00
d	1 000	10	50	25	2,50
a+b+c+d	4 000	100	500	250	6,25

Tabelle 2.

Die Fehlbeträge bei ungleich großen Haushaltsplänen, aber gleichbleibendem prozentualen Anteil an der Steuer: Steuer = 1 Milliarde geschätzt, Ueberbewertung mit 50 % angenommen.

(Millionen Mark)

Bezeichnung d. Haushalts-Plans	Ges.Betr. d. Haushalts-Plans	%Anteil an der Steuer	Absoluter Betr. der Steuer	Fehlbetr. bei 50prozentig. Ueberschätzg.	Fehlbetr. in % des Ges.Haush.
a	20 000	25	250	125	0,63
b	10 000	25	250	125	1,25
c	5 000	25	250	125	2,50
d	2 500	25	250	125	5,00
a+b+c+d	37 500	100	1 000	500	1,3

Tabelle 3.

Die Fehlbeträge bei verschieden großen Haushaltsplänen und verschieden großem Anteil an der Steuer: Steuer = 1 Milliarde geschätzt, Ueberbewertung mit 50 % angenommen.

(Millionen Mark)

Bezeichnung d. Haushalts-Plans	Ges.Betr. d. Haushalts-Plans	%Anteil an der Steuer	Absoluter Betr. der Steuer	Fehlbetr. bei 50prozentig. Ueberschätzg.	Fehlbetr. in % des Ges.Haush.
a	8 000	10	100	50	0,62
b	8 000	40	400	200	2,50
c	1 000	10	100	50	5,00
d	1 000	40	400	200	20,00
a+b+c+d	18 000	100	1 000	500	2,78

In den drei Tabellen ist angenommen, daß 4, materiell miteinander verknüpfte, Haushaltspläne vorliegen und der Ertrag einer Steuer um 50 % überschätzt wird.

Die Fehlbeträge in den einzelnen Haushalten sind dann folgende:

Tabelle 1 zeigt, daß bei gleich großen Haushaltsplänen mit dem Ansteigen des prozentualen Anteils an der Steuer auch der Fehlbetrag steigt. In der Tabelle 1 ist daher im Haushalt a der größte Fehlbetrag zu verzeichnen; er beträgt 10 %, während der Durchschnittsfehlbetrag aller 4 Haushalte nur 6,25 % beträgt.

Aus Tabelle 2 geht hervor, daß bei gleichbleibendem prozentualen Anteil, aber verschieden großen Haushaltsplänen, der kleinste Haushalt den größten Fehlbetrag hat. In unserem Falle ist es der Haushalt d, der mit einem Fehlbetrag von 5 % erheblich über dem Durchschnittsfehlbetrag von 1,3 % liegt.

Tabelle 3 vereinigt beide Ursachenreihen, die wechselnde Größe der Haushaltspläne und auch der Prozentanteile an der Steuer. Nach der Tabelle hat demnach der kleinste Haushaltsplan mit großem prozentualen Anteil den größten Fehlbetrag, während umgekehrt der größte Haushaltsplan mit dem kleinsten Prozentanteil an der Steuer auch den kleinsten Fehlbetrag zu erwarten hat.

Als Ergebnis ist daher festzustellen:

1. Sind mehrere Haushaltspläne materiell miteinander verbunden und werden die Einnahmeerträge überschätzt, so entsteht bei jedem Haushalt, der an der falsch bewerteten Einnahmequelle beteiligt ist, ein Fehlbetrag.

2. Das Ausmaß der Fehlbeträge ist nicht bei allen Haushalten gleich, sondern wird in seiner Bedeutung für den einzelnen Haushalt einerseits von der Größe des Haushaltsplanes und anderseits von der des prozentualen Anteils an der überbewerteten Einnahme-

quelle bestimmt; d. h. es bleibt der Fall denkbar, daß bei der einen Gebietskörperschaft infolge des durch Ueberbewertung entstandenen Fehlbetrages nur nebensächlichere Aufgaben keine haushaltsmäßige Deckung erfahren, während bei der anderen u. U. schon die Durchführung lebenswichtiger Aufgaben bedroht ist.

Aus diesem Grunde allein schon ist für den Fall, daß mehrere Haushalte durch den Finanzausgleich materiell miteinander verbunden sind, der Haushaltsgrundsatz der Genauigkeit besonders zu beachten.

Dazu kommt ein weiteres wichtiges Moment: Weist ein einzelner selbständiger Haushalt einen Fehlbetrag auf, so ist die Deckung desselben organisatorisch einfacher zu lösen, weil die Beurteilung und die Durchführung der Deckungsmaßnahmen von einer einzigen Stelle ausgehen. Bei einem Fehlbetrag in den Haushalten mehrerer Gebietskörperschaften wird aber, besonders in Zeiten finanzwirtschaftlicher Krisis, entweder jede Gebietskörperschaft von der übergeordneten Deckungszuschüsse verlangen oder auf eine Aenderung des bestehenden Finanzausgleichs drängen. Im ersten Falle wäre dann die finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch bedenkliche Methode der außerplanmäßigen Zuschüsse[86]) die Folge, und im zweiten Falle wäre bei fortlaufend falscher Bewertung der Einnahmeerträge eine stete Aenderung des Finanzausgleichs notwendig; ein Umstand, der jeder wahren Finanzpolitik ebenso abträglich ist wie die planlose Zuschußwirtschaft[87]).

Wir haben unsere Ueberlegungen an den Fall der Ueberbewertung der wahrscheinlichen Einnahmeerträge geknüpft. Dasselbe gilt aber auch für den Fall der Unterbewertung; nur wird sich statt des Fehlbetrags ein Ueberschuß in den verschiedenen Haushalten ergeben. Ueberschüsse können aber finanzwirtschaftlich ebenso bedenklich sein wie Fehlbeträge[88]), besonders dann, wenn die Art der Verwendung von Haushaltsüberschüssen den verschiedenen Gebietskörperschaften nicht zwingend vorgeschrieben werden kann[89]).

Aus der obigen Ueberlegung bezüglich des Haushaltsgrundsatzes der Genauigkeit geht aber auch gleichzeitig ganz allgemein die besondere Bedeutung des Haushaltsplanes für den Fall hervor, daß die Haushalte mehrerer Gebietskörperschaften durch den Finanzausgleich formell und materiell miteinander verbunden sind.

In der Zeit der Inflation fehlte der Finanzpolitik das wichtige Instrument des Haushaltsplanes jedoch fast völlig.

---

86) Z. B. in der Inflation.

87) Vgl. unsere späteren Ausführungen über den vorläufigen Finanzausgleich, Seite 104 ff. dieser Arbeit.

88) Vgl. Eheberg, Grundr. d. Finanzw., 1928, S. 20 f.; Jessen, J.: Finanzkontr. Wtb. d. Vw., S. 801; Krämer, C.: Die dtsch. Fin.Pol. d. letzten Jahre u. ihre Rolle unter den wirtschaftsbestimmenden Faktoren (F.Arch., 1926, Bd. 43, S. 352).
Vgl. auch Anmerkung 82 dieser Arbeit.

89) Vgl. Raab, F.: Wege z. Steuerermäßigung, 1926, S. 68.

Es kann hier nicht die Aufgabe sein, die Vermeidlichkeit bzw. Unvermeidlichkeit der Inflation auseinanderzusetzen, sondern es soll die Einwirkung der Inflation auf den Finanzausgleich und zwar bezüglich des Unsicherheitsmomentes betrachtet werden. Die Inflation hat zu verschiedenen Zeiten mehr oder weniger stark den Finanzausgleich beeinflußt; es kommt hier jedoch nicht so sehr auf die quantitativen als vielmehr auf die qualitativen Feststellungen an. Qualitativ betrachtet sind vor allem zwei Momente hervorzuheben:

1. Der Haushaltsplan als Instrument der Staatsfinanzwirtschaft wird bis zur Bedeutungslosigkeit entwertet.

2. Die statistischen Grundlagen für die Schätzung der Ausgaben und Einnahmen werden vernichtet.

Zu 1.: Nehmen wir zunächst einmal einen Haushalt und betrachten wir die Möglichkeit der Haushaltsführung bei starker Geldentwertung. Der Haushaltsplan stellt für jede Ausgabe (i.w.S. z. B. Verwaltungszweig) aus den zentralisierten Einnahmen bestimmt begrenzte Mittel zur Verfügung (Spezialisierung), um damit zu erreichen, daß alle Aufgaben und jede entsprechend ihrer Wichtigkeit mit Mitteln ausgestattet werden. Die Kontrolle, ob der Etat eingehalten wurde oder nicht, bietet am Schluß oder an bestimmten Terminen der Finanzperiode die Ist-Rechnung. Es erhebt sich nun die Frage, ob eine solche Kontrolle auch bei starker Geldentwertung wirksam möglich ist. Die Frage muß verneint werden, wie nachfolgendes Beispiel zeigt[90]):

	Multiplikator			Zulässige Ausgabe		
				Etat = 100 000 PM.		
	Teuerung 1913 = 1	Stichmonat = 1	½ der Teuerg.-zunahme	Summe	Nach Abzug der bish. Ausgaben PM.	GM.
April	2 000	20	10	1 000 000	1 000 000	500
Mai	4 000	40	20	2 000 000	1 000 000	250
Juni	8 000	80	20	4 000 000	2 000 000	250
Juli	14 000	140	70	7 000 000	3 000 000	210
August	30 000	300	150	15 000 000	8 000 000	270
					Sa. GM.	1 480

Die Annahmen dieses Beispiels sind folgende: Der Etat sei 1 000 GM. oder bei Annahme einer hundertfachen Teuerung 100 000 PM. Während des Haushaltsjahres soll die Teuerung auf 2 000 oder 20-fach usw. in den verschiedenen Monaten steigen. Als Ueberschreitungsfaktor der Haushaltsansätze sei die Hälfte der Teuerung gewählt. Die Haushaltsansätze wurden also mit ihr multipliziert und die Ausgaben der Vormonate nominell abgezogen.

90) Aus: Jessen, A.: a.a.O., S. 4.

Als Ergebnis ist festzustellen, daß trotz der Berücksichtigung und Erfüllung der Haushaltsvorschriften bereits nach mehreren Monaten der Etat überschritten wäre[91]).

Gehen wir nun einen Schritt weiter. Nach den Bestimmungen des „Finanzausgleichsgesetzes" von 1920 und seiner Abänderung von 1923 waren die Länder an verschiedenen Steuern durch Ueberweisungen an dem Aufkommen der Reichssteuern zu beteiligen. Bei dem langen Instanzenzug der aufgekommenen Mittel bis zur Verteilung an die endgültige Gebietskörperschaft war u. U. schon soviel Zeit verstrichen, daß die Summen, real betrachtet, nur einen Bruchteil des ursprünglichen Geldwertes darstellten, gar nicht zu reden davon, daß die Mittel bis zur tatsächlichen Verausgabung an den einzelnen Stellen gleich Null waren. Dasselbe trifft natürlich auch schon für die Veranlagung und Erhebung der Steuern zu. Der Instanzenzug der Einkommensteuer war z. B. folgender:

1. Instanz: „Die Finanzkassen oder Gemeindekassen erheben.
2. Instanz: Der Staatsanteil wandert von den Finanzkassen
   a) auf dem Girowege an die Oberfinanzkassen,
   b) der Gemeindeanteil wandert an die Regierungshauptkassen und wird von diesen nach Angaben des Innenministers an die Gemeinden verteilt.
   c) seit Oktober 1923 werden Staats- und Gemeindeanteil den Oberfinanzkassen ungeteilt überwiesen.
3. Instanz: Die Oberfinanzkassen geben die Gelder über die Reichsbank an die Reichshauptkasse weiter.
4. Instanz: Das Reichsfinanzministerium ... berechnet die Anteile der einzelnen Länder, insbesondere müssen dabei bereits geleistete Abschlagszahlungen berücksichtigt werden.
5. Instanz: Die Reichshauptkasse überweist den preußischen Staats- und Gemeindeanteil dem Reichsbankgirokonto der preußischen Generalstaatskassen, den bayerischen usw.
6. Instanz: Der preußische usw. Finanzminister stellt nach Abzug des ihm verbleibenden Staatsanteils den Rest dem Minister für Inneres zur Verfügung.
7. Instanz: Der Minister des Innern berechnet unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren den Anteil der einzelnen Gemeinden.
8. Instanz: Die Generalstaatskasse überweist die Beträge entsprechend dem Verteilungsschlüssel des Innenministers an die Regierungshauptkassen.

---

91) Vgl. Jessen, A.: a.a.O., S. 4.

9. Instanz: Die Regierungshauptkassen zahlen den Gemeinden bar oder durch Ueberweisung die auf sie entfallenden Gelder aus, die tatsächlich in ihrem Bezirk aufgekommen waren"[92]).

Zu der Unmöglichkeit einer wirksamen Fondskontrolle kam so die absolute Unmöglichkeit, die Ansätze der gesamten Haushalte innezuhalten. Die Folge war Ueberschreitung der Fonds einerseits und planlose und unbegrenzte Zuschußforderungen an das Reich seitens der Länder und Gemeinden anderseits. „Bei einem Papieretat hängt die Finanzverwaltung gänzlich von dem guten Willen der Ressorts ab. Zweifellos siegt in vielen Fällen das Pflichtgefühl, und die Ausgaben werden eingeschränkt. Wie aber, wenn die Rücksicht auf die Not der Staatsfinanzen vom Ressortpatriotismus überwuchert wird? Schließlich mußte es auch den Treuesten erbittern und schwankend machen, wenn andere für ihre Verwaltung alle Mittel heranzogen, deren sie durch Vorschüsse und Multiplikatoren habhaft werden konnten, während er sich zu seinem Schaden zurückhielt. So begann das Nachdenken über den besten „Dreh", um die Fonds zu überschreiten"[93]).

Die ewigen Zu- und Vorschüsse vom Reich drücken diesem den Hebel der Notenpresse in die Hand. Von einem Finanzausgleich kann da keine Rede mehr sein, höchstens von einem Finanzchaos, dem Verschleudern einer Konkursmasse vergleichbar. Der circulus vitiosus in beispielhafter Form beherrschte die damalige Finanzpolitik: die Notenpresse erweitert das Geldvolumen, die Zahlungsgeschwindigkeit erhöht sich, sodaß jeder mit Hilfe der Notenpresse gewährte Zuschuß in Wahrheit nur eine Beschleunigung des finanziellen Zusammenbruchs bedeutet, der Staatsfinanzwirtschaft wie der privaten Wirtschaft.

Als dann nach diesem verderblichen Chaos die Mark stabilisiert wurde und die Schwierigkeiten für ein geordnetes Haushaltswesen, soweit sie unmittelbar aus der Markentwertung resultierten, behoben waren, wirkte die Inflation noch recht bedeutungsvoll und folgenschwer in der Weise nach, daß sie für den Neuaufbau der Haushaltspläne und des Finanzausgleichs eine greifbare und brauchbare Finanzstatistik erschwerte. Da jedoch die Nachwirkungen der Inflation nicht die einzige Ursache in dieser Beziehung sind, so sollen im sachlichen Zusammenhang damit gleichzeitig allgemein die Gründe erörtert werden, die den Aufbau einer zweckentsprechenden Reichsfinanzstatistik verzögert haben.

---

92) Jessen, A.: a.a.O., S. 53 f.
93) Jessen, A.: a.a.O., S. 4.

bb) Das Fehlen finanzstatistischer Unterlagen.

Eine kritische Betrachtung der Probleme der Finanzstatistik erfordert zunächst ein Eingehen auf die allgemeinen Schwierigkeiten, die bei der statistischen Erfassung und Bearbeitung von Massenerscheinungen auftreten.

1. Die methodischen Schwierigkeiten der Statistik allgemein.

Für die Gewinnung eines statistischen Ausdrucks sind zwei Vorgänge notwendig, die Erhebung und Verarbeitung. So heißt es bei Zizek[94]):

> „(Bei der Gewinnung statistischer Aussagen) ... lassen sich offenbar zwei Stadien unterscheiden: die Erhebung führt Beobachtungen an Einzelfällen wie menschlichen Individuen oder Betrieben, Wohnungen usff. durch; sie gewinnt gewisse Daten über Bestandteile der Wirklichkeit. Das zweite Stadium — die Bearbeitung des Erhebungsmaterials — besteht in der Zusammenfassung der nach Maßgabe der Erhebungsmerkmale übereinstimmenden Fälle zu Gruppen und in der Gewinnung von charakteristischen Aussagen über diese Gruppen."

So einfach der Weg, den das einer statistischen Untersuchung unterworfene Material zu durchlaufen hat, scheinen mag, so vielfach sind die Schwierigkeiten und Fehlerquellen in den einzelnen dargestellten Vorgängen. Diese Schwierigkeiten ergeben sich auf dem Wege zur Gewinnung statistischer Aussagen.

1. bei der Begriffsbildung.
2. bei der Erhebung des Materials.
3. bei der Verarbeitung des Materials.

Zur Veranschaulichung der vielgestaltigen Fehlermöglichkeiten lassen wir eine systematische Aufstellung folgen:

A. „Fehlanlage der statistischen Masse (statistische Begriffsverfälschung)

I. Mißbildung der statistischen Masse:

1. Falsche Begriffsgrundlage .... In der statistischen Masse schlägt sich ein außerhalb des statistischen Denkens entstandener Fehler nieder.
2. Falsche Spiegelung eines richtig gebildeten Begriffs durch die statistische Masse ist der erste „grundlegende" rein statistische Fehler.

---

94) Zizek, F.: Fünf Hauptprobleme d. stat. Methodenlehre, 1922, S. 1. Vgl. auch Wagemann, E.: Narrenspiegel der Statistik, 1935, S. 42, 64.

a) sei es, daß die sie ausdrückende Zahl einfach gefälscht wird,
b) sei es durch falsche Begriffszuordnung zur Masse.
aa) Begriffsunterschiebung
bb) Begriffsverschiebung.

II. Fehler im Ausdruck der statistischen Masse
1. Falscher einfacher Ausdruck
a) verfehlte Summenbildung (Beispiel: Addition von Preisen bei schwankendem Geldwert)
b) deplazierte Durchschnittsbildung.
2. Fehler der statistischen Erläuterung
a) irreführende Reihenbildung
b) Fehler der formalen Verteilung und des Streuungsmaßes.

B. Fehler der statistischen Zuordnung (statistische Widersprüche)
I. Formale Fehler der Zuordnung
1. Fehler bei der Bilanzierung, den Verhältniszahlen und der Reihenbildung
2. Fehler in der Reihenkombination
a) bei der Reihenverschmelzung
aa) Problem der Reihenauswahl
bb) „ „ Indexbasis
cc) „ „ Wägung
dd) „ „ Mittelung
b) beim Reihenvergleich
aa) erzwungene Korrelation
bb) gekünstelter Vergleich

II. Sachfehler der Zuordnung
1. Unorganische Gliederung
a) Fehler der zeitlichen und räumlichen Gliederung
aa) übertriebene Zeitraffung — Verwechslung der Periodizitäten
bb) willkürliche räumliche Gliederung — falsche Deutung der Raumgrenzen
b) trügerische qualitative und quantitative Gliederung (enger Zusammenhang mit den Fehlern unter A. I, da die sachliche Aufgliederung der statistischen Masse ihr Korrelat in der logischen Begriffsabgrenzung hat).
2. Fehler des Vergleichs und der Verknüpfung der statistischen Massen
a) Gegenüberstellung gleichförmiger ... Massen unter Verwendung eines unbrauchbaren Generalnenners
aa) Uneinheitlichkeiten des äußeren Generalnenners ...
bb) ungeeigneter innerer Generalnenner ...

b) Falsche Verknüpfung ungleichförmiger ... Massen
aa) Trügerische Milieuwahl (Beispiel: Genußmittelverbrauch verglichen mit der Gesamtbevölkerung statt mit der Zahl der Erwachsenen
bb) Problematische Verknüpfung unabhängiger Massen.

C. Fehler im Schätzungsverfahren (statistische Trugschlüsse) ....

I. Unberechtigte Inklusion

II. Trügerische Repräsentation

III. Fehler der Substitution
1. der realen Substitution
2. der hypothetischen Substitution
a) zu weitgehende formale Interpolation
b) mechanische oder phantastische Extrapolation"[95]).

Wir sehen im Rahmen dieser Arbeit von einer Einzelkritik ab und weisen nur darauf hin, daß als Fehlerquellen für die Erhebung die unter A. I, für die Bearbeitung die unter A. II—C. aufgeführten anzusehen sind, während die unter C. nach unserer Ansicht sowohl als Fehlerquellen für die Erhebung wie Bearbeitung wirksam werden können.

Aus dieser Aufstellung ergibt sich, daß jeder statistische Ausdruck bis zur endgültigen Feststellung vielfacher Willkür und vielfachen Fehlermöglichkeiten ausgesetzt ist. Zizeks Feststellung in dieser Hinsicht ist daher zutreffend, wenn er sagt[96]):

> „... die Statistik (bezweckt) kein Photographieren der Wirklichkeit, sie will vielmehr das Wesentliche, Allgemeingültige, durch charakteristische Zahlen-ausdrücke zur Darstellung bringen; sie erfaßt die Wirklichkeit mit Hilfe eines Netzes von Begriffen; diese schieben sich zwischen den statistischen Forscher und die Wirklichkeit ein. Diese Begriffe können nun — und das ist von allergrößter Tragweite — häufig auf verschiedene Art gebildet ... werden; bei ihrer Aufstellung ist den Statistikern vielfach ein weiter Spielraum gegeben; er kann sie vielfach nach seinem Ermessen bilden. Je nach den gewählten und der statistischen Untersuchung zu Grunde gelegten Begriffen ergibt sich aber ein verschiedenes zahlenmäßiges Bild ... Hierzu kommt, daß auch außerhalb der Begriffsbildung — z. B. im Erhebungs- und Bearbeitungsverfahren, bei graphischer Darstellung usff. oft in verschiedener Weise vorgegangen werden kann. *Somit kann in der Statistik eine „Willkür" Platz greifen".*

95) Wagemann, E.: a.a.O., S. 116.
96) Zizek, F.: a.a.O., S. 11.

Angesichts der Richtigkeit dieser Feststellung ist es erklärlich, daß die Wahrhaftigkeit und der Wert der statistischen Aussagen oft in Zweifel gezogen worden ist. So ist auch wohl der Ausspruch selbst eines Bismarck zu verstehen: „Ich bin kein Freund von statistischen Zahlen, weil ich den Glauben an sie bei näherem Studium verloren habe“[97]).

Gleichwohl hat die Statistik im Laufe der Zeit auf den verschiedensten Gebieten nicht an Bedeutung verloren, sondern mit Recht gewonnen, weil die Existenz moderner Staatsgebilde sie notwendig macht. Die Tatsache der vorhandenen Fehlermöglichkeiten hat nicht zur Vernachlässigung, sondern in richtiger Erkenntnis dieser Notwendigkeit zur Verbesserung der statistischen Methoden geführt.

2. Die besonderen Schwierigkeiten der Finanzstatistik.

Auf dem Gebiete der Finanzstatistik sind die Schwierigkeiten, wie wir glauben, in erhöhtem Maße vorhanden:

1. Weil manche Begriffe, mit denen sie arbeitet und arbeiten muß, selbst nicht allgemein theoretisch eindeutig bestimmt sind, z. B. Volksvermögen, Steuerbelastung usw.

Most sagt in diesem Zuammenhang folgendes[98]):

> „... die Begriffe, mit denen die Finanzstatistik zu operieren hat, (sind) keine eindeutigen ... und ... ihr Inhalt (ist) nicht unabhängig ... von dem reglementierenden Willen des Menschen, wie er seinen Ausdruck in der Wirksamkeit von Gesetzgebung und Verwaltung findet. Während u. a. die Bevölkerungsstatistik vorwiegend mit Begriffen arbeitet, unter denen in allen Kulturländern das gleiche verstanden wird, deren Vergleichsmöglichkeit also ihre Grenzen lediglich in der Ausgestaltung der statistischen Technik findet, schwanken Begriff und Inhalt der öffentlichen Finanzverwaltung und jeder ihrer Teile hin und her, als Produkt einer fast in jedem Staate verschiedenen Gesetzgebungs- und fast in jeder einzelnen Korporation verschiedenen Verwaltungspraxis. Sind doch nicht nur Wesen und Inhalt der öffentlichen Tätigkeit überhaupt in dem einen Staate wesentlich verschieden derjenigen eines anderen ...., sondern auch innerhalb des einzelnen Staates walten grundlegende Verschiedenheiten in dieser Richtung“.

2. Weil der zwischenörtliche und zwischenzeitliche Vergleich, ein wichtiges Instrument der Statistik, ganz besondere Schwierigkeiten bietet oder ganz unmöglich ist, da es an Gleichartigkeit der statistischen

---

97) Bismarck bei Wagemann, a.a.O., S. 44.

98) Most, Finanzstatistik in: Zahn, F.: Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stande, 1911, S. 761 f.

Gegenstände mangelt[99]); z. B. ist der versteckte Staatsbedarf in einzelnen Zeiten sehr verschieden groß. Man denke beispielsweise an die heutigen Leistungen der DAF., des WHW. oder an die erzieherischen Leistungen der NS.-Verbände.

Wie die Schwierigkeiten allgemeiner Natur für den Aufbau einer Statistik keinen Verzicht auf sie rechtfertigen, so können auch nicht die besonders gearteten Schwierigkeiten der Finanzstatistik eine Vernachlässigung derselben ausreichend begründen; denn die Finanzstatistik ist ein wichtiges und notwendiges Hilfsmittel der Finanzpolitik und insbesondere der Finanzreformen auf dem Gebiete des Finanzausgleichs. Es heißt z. B. bei Popitz[100]): „Eine eingehende Statistik zum Finanzausgleich in Deutschland gibt es nicht. Ein Urteil über das Gesamtproblem wäre nur möglich, wenn eine vollständige Finanzstatistik über Einnahmen und Ausgaben nicht nur für das Reich, sondern auch für die Länder ... und ihre Gemeinden vorhanden wäre."

Aehnlich sagt Lenz zum Problem der Gemeindefinanzstatistik[101]):

> „Ebensowenig darf ... außer acht gelassen werden, in welchem Umfange die Finanzwirtschaft der Gemeinden neben Reich und Land Einnahmequellen, insbesondere Steuern beansprucht und die Volkswirtschaft für die Zwecke der öffentlichen Hand belastet ... Die Geschichte der deutschen Finanzstatistik läßt daher auch erkennen, daß beabsichtigte Reformen im Finanzwesen wiederholt den Anlaß gegeben haben, zu gemeindefinanzstatistischen Untersuchungen ... Aber gerade die in das Verhältnis von Reich und Ländern tief einschneidende Neuregelung des Finanzwesens und insbesondere die Schwierigkeiten des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden zeigten in der Folge immer mehr die Notwendigkeit einwandfreier statistischer Unterlagen."

Der Erkenntnis, daß Reformen in der Regelung des Finanzausgleichs genauer statistischer Unterlagen besonders bedürfen, steht allerdings die Tatsache gegenüber, daß bis zum Jahre 1928[102]) die

---

99) Vgl. Holz, W.: Sind internat. Vergleiche steuerlich. Belastungen möglich? 1924, S. 3; 62; 70. Vgl. auch Colm, G.: Die methodisch. Grundlg. d. intern. vergl. Finanzstat. (Weltw.Arch. 22, Bd. (1925) II, S. 234 ff.; ders.: Volksw. Theorie d. Staatsaufgaben, 1927, S. 80 ff.; Zahn, F.: Artik. Finanzstat. im Hdwb. d. Staatsw., S. 115 ff.; derselbe: Die Finanzstatistik in der Theorie (Allgem. Stat.Arch., Bd. 14 (1923/24, S. 288 f.).

100) Popitz, J.: Hdwb. d. Staatswiss. (4. Aufl.) 4. Bd. Finanzausgleich, zit. in: EZSt. d. DR. (Nr. 16, 1931, S. 13, Anm. 3); ebenso Schall: Finanzausgleich und Wirtschaft, Dtsch. Vw. 26/27 (7. 1. 27), S. 441 f.; Reichsfinanzminister v. Schlieben: SBRT. Bd. 387 (1925), S. 4047 B; Tetzlaff, O.: Reformen im kommunalen Etat- und Rechnungswesen, 1926, S. 1; Zahn: Finanzwirtschaft und Stat. Hdb. d. FW., Bd. 1, 1926, S. 105; Oberfohren: SBRT. Bd. 387 (1925), S. 3529 B.

101) Hdb. d. KW., Finanzstatistik, S. 413; vgl. auch EZSt. d. DR. Nr. 16, S. 13 Anmerkung 2 u. 4; Schall, W.: Finanzausgleich u. Wirtschaft, Dtsch. Vw. 1926/27, S. 441 (7. 1. 27).

102) Vgl. unsere späteren Ausführungen Seite 61.

deutsche Finanzpolitik einer den Aufgaben und Zwecken entsprechenden Finanzstatistik entbehrte. Es erhebt sich daher für uns die Frage, worin die Gründe für das späte Vorhandensein einer umfassenden Finanzstatistik zu suchen sind.

3. Die Gründe für das Fehlen der finanzstatistischen Unterlagen.

Um das Urteil vorwegzunehmen, stellen wir fest, daß der Aufbau einer Reichsfinanzstatistik in der Nachkriegszeit aus mehrfachen Gründen verzögert worden ist. Diese Gründe sind.

1. sachliche
   a) zeitbedingter
   b) grundsätzlicher } Natur
2. politische
   a) staatspolitischer
   b) parteipolitischer } Natur

Eine solche scharfe und eindeutige Abgrenzung zwischen sachlichen und politischen Gründen ist in der geschichtlichen Tatsächlichkeit allerdings nicht vorhanden, sondern es bestehen Ueberschneidungen und Wechselwirkungen zwischen beiden Ursachenreihen. Wir glauben aber im Interesse einer klaren und gerechten Beurteilung zu handeln, wenn wir die dargestellte Abgrenzung zwischen sachlichen und politischen Gründen vornehmen.

Zu 1 a: in den ersten Jahren der Nachkriegszeit hat in erster Linie die Inflation entscheidend den Aufbau einer umfassenden Finanzstatistik verhindert.

„Finanzstatistik ist die Lehre von der Anwendung der statistischen Methode auf die öffentliche Finanzverwaltung und diese Anwendung selbst ... Ihr Urmaterial bieten die Notierungen der öffentlichen Finanzverwaltung über Einnahmen und Ausgaben, Vermögen und Schulden“[103]). Der stabile Geldwert als Erhebungsmaßstab ist daher von bestimmendem Einfluß auf den Erkenntniswert einer Finanzstatistik. Kleinere Schwankungen des Geldwertes sind allerdings zu allen Zeiten vorhanden; sie machen auch finanzstatistische Erkenntnis nicht unmöglich, da solche Schwankungen durch die Methode der Indices zum Zwecke des zwischenzeitlichen Vergleichs rechnerisch beseitigt werden können. In Zeiten jedoch, da der Geldwert fortwährend in unkontrollierbarem Ausmaß sinkt — mit einer weit reichenden Einkommensverschiebung und -vernichtung im Gefolge[104]) —

---

103) Most: a.a.O., S. 759; vgl. auch Zahn im Hdwb. d. Staatsw.: Finanzstatistik, S. 107; derselbe: Die Finanzstatistik i. d. Theorie (Allg. Stat.Arch., Bd. 14, S. 283 ff.).

104) So sagt Pohle (Problem d. Valutaentwertg. 1919, S. 21: „Dieser Vorgang (Geldentwertung) hat stets auch starke Verschiebungen in den Einkommens- u. Vermögensverhältnissen großer Bevölkerungsmassen zur Folge. Der Geldwert kann sich nicht ändern, ohne daß die Einkommens- und Vermögensschichtung der Gesellschaft in Mitleidenschaft gezogen wird ...“

— ist eine Finanzstatistik fast unmöglich; falls man trotzdem in solchen Zeitpunkt einen Versuch in dieser Richtung unternehmen wollte, so sind diese statistischen Aussagen zwar nicht ohne jeden Erkenntniswert, aber sie haben — und das ist entscheidend — keinerlei praktische Bedeutung; denn für die Beurteilung der jeweils augenblicklichen finanzwirtschaftlich wichtigen Tatbestände kann in solch kurzer Zeit, wie es das Fortschreiten der deutschen Inflation z. B. erfordert hätte, eine Finanzstatistik überhaupt nicht geschaffen werden. Eine spätere, nachträgliche statistische Aufstellung der Finanzen hat bei fortwährend sinkendem Geldwert und seinen notwendigen Folgen — bezüglich der Einkommensverschiebung und -vernichtung — logischerweise ohnehin keine praktische Bedeutung mehr für die finanzpolitische Beurteilung der Zukunft. *Es liegt daher in dem Wesen der Inflation, daß bis zu ihrem Abschluß eine umfassende Finanzstatistik entweder unmöglich oder zwecklos war.* Lenz sagt zutreffend[105]): „Die Finanz- und Steuerreformen des Jahres 1920 und die ihr folgenden Reformen haben bei ihrer außerordentlichen schnellen Durchführung und unter dem Drucke der sich immer stärker entwertenden Mark, die keinen sicheren Erhebungsmaßstab mehr bot, auf ... statistische Erhebungen verzichten müssen."

Zu 1 b): Die Finanzstatistik, insbesondere die Haushaltsstatistik, erhält — wie wir oben gesehen — ihr Urmaterial aus den Aufzeichnungen der Haushalte. Es sind der Haushaltstatistik zu diesem Zwecke mehrere Möglichkeiten gegeben; sie kann ihre Angaben aus dem Entwurf des Haushaltsplanes, dem Haushaltsplan selbst oder der Ist-Rechnung entnehmen[106]). Es muß daher zunächst eine Entscheidung unter diesen Möglichkeiten getroffen werden. Den Haushaltsplan als Quelle des statistischen Materials zu benutzen, hat vor allem den Vorzug, daß die Statistik mit Anlauf der Finanzperiode aufgestellt werden kann; der Wert einer solchen Haushaltsstatistik kann allerdings von dem tatsächlichen Ablauf der Finanzperiode sehr herabgemindert werden, wenn nämlich die Ist-Rechnung und der Haushaltsplan stark voneinander abweichen. Aus diesem Grunde ist es naheliegend, der Statistik die Ist-Rechnung zugrundezulegen. Allerdings bringt ein solches Vorgehen nicht nur Vorteile, sondern birgt in sich auch den Nachteil, daß die Statistik erst nach Ablauf der Finanzperiode geschaffen werden kann. Dem Vorteil der Genauigkeit steht somit der zeitliche Nachteil gegenüber[107]).

So offen die Wahl angesichts der Vor- und Nachteile beider Möglichkeiten zu sein scheint, ist sie tatsächlich nicht. Durch den Zweck der Finanzstatistik, der Finanzpolitik Grundlage für die Beurteilung

105) Lenz: Finanzstatistik, Hdwb. d. KW., S. 413.
106) Lenz: a.a.O., S. 415.
107) Vgl. Zahn: Die Finanzstatistik in der Praxis (Allg. Stat.Arch., 14. Bd., 1925, S. 290 ff.); Lenz: a.a.O., S. 415.

der Zukunft zu sein, wird die Entscheidung dahin getroffen, daß trotz des zeitlichen Nachteils die Ist-Rechnung als Unterlage der Finanzstatistik zu wählen ist. Zahn sagt in diesem Zusammenhang:

> „Das Budget, und zwar das genehmigte ... gibt jeweils ein Bild des neuesten Standes des Staatshaushaltes und ist vielfach übersichtlicher und der zumeist beigegebenen Erläuterungen wegen deutlicher als die Rechnung und namentlich die in ziemlich langwieriger und komplizierter Art zu erstellende Ist-Rechnung, d. h. die endgültige, geprüfte ... Rechnung.
> Solange in der Finanzwirtschaft eines Gemeinwesens normale Währungszustände herrschen, wird zwischen dem Budget und der Rechnung kein allzu großer Unterschied sein ... Für die Praxis und schließlich auch in den Fällen, in denen aus irgendwelchen Gründen eine weitgehende sachliche Spezialisierung des Haushalts nicht erforderlich ist, oder diese ... durch Schwierigkeiten irgendwelcher Art verhindert wird, mag das genehmigte Budget als Grundlage der Finanzstatistik genügen. Sobald jedoch besondere Verhältnisse, wie etwa die Währungserscheinungen der Nachkriegszeit jeglichen geordneten Voranschlag unmöglich machen, kann nur die . . . Rechnung zu einem entsprechenden Ziele führen. Die gleiche Forderung muß auch für die räumlich vergleichende, namentlich für die internationale Finanzstatistik erhoben werden ... Abgesehen davon ist eine Berechnung des Finanzvermögens kaum denkbar ohne die Benutzung der Ist-Rechnungszahlen“[108]).

Aus dieser kritischen Beurteilung der verschiedenen Möglichkeiten geht für die Nachkriegszeit hervor, daß es richtig war, die Finanzstatistik auf der Ist-Rechnung aufzubauen; denn die Schaffung des endgültigen Finanzausgleichs erforderte zwar eine schnell greifbare aber z u v e r l ä s s i g e statistische Grundlage. Für die Benutzung der Rechnung spricht die schnelle Aufeinanderfolge der Aenderung des Finanzausgleichs (und der daraus folgenden notwendigen weitgehenden Spezialisierung der Statistik, vor allem aber die Tatsache der Haushaltsfehlbeträge und Nachtragshaushalte[109]).

Wenn daher die Notwendigkeit, die Finanzstatistik auf der Ist-Rechnung aufzubauen, anerkannt werden muß, so muß auch die daraus notwendig folgende Verzögerung bei kritischer Betrachtung als s a c h l i c h begründet angesehen werden; d. h. in unserem Falle: Wenn im Anschluß an die Inflation bzw. nach der ersten Verordnung über Finanzstatistik von 1926 eine Finanzstatistik nicht gleich vor-

---

108) Zahn, F.: Die Finanzstatistik in der Praxis (Allg. Stat.Arch., 14. Bd., 1925, S. 290 ff.); ders.: Finanzwirtschaft u. Stat., Hdb. d. FW., Bd. 1, S. 108 (1926).

109) Eine Aufstellung der Nachtragshaushalte findet sich bei Spielhagen und Jessen: Der Reichshaushaltsplan (1927) S. 21.

handen war, so muß das auch auf die Materialbeschaffung aus der Ist-Rechnung zurückgeführt werden.

Eine weitere methodische Schwierigkeit ergab sich aus dem Umstand, daß es sich um den Aufbau einer umfassenden Reichsfinanzstatistik handelte.

Der Begriff einer umfassenden Finanzstatistik besagt, daß in ihr alle Finanzvorgänge und alle finanzwirtschaftlich wichtigen Tatbestände und zwar aller Gebietskörperschaften (Reich, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden usw.) erfaßt werden. Die Schwierigkeit, eine solche Finanzstatistik in der Nachkriegszeit zu schaffen, bestand vor allem darin, daß eine Statistik dieser Art auch nicht annähernd vorhanden war, daß es sich um den erstmaligen Aufbau einer umfassenden Finanzstatistik handelte[110]).

Gewiß gab es zahlreiche Statistiken auf dem Gebiete der Finanzen, die bearbeitet wurden vom Reich, den Bundesstaaten, den Gemeinden, den Städten und privaten Personen[111]). Einzelheiten hier darzustellen, verbietet der Rahmen dieser Arbeit. Allgemein läßt sich jedoch sagen, daß diese ganze finanzstatistische Arbeit einen doppelten Mangel hat, den Mangel der methodischen Unausgeglichenheit und den der Unvollständigkeit.

Unvollständig war die Finanzstatistik deshalb, weil zwar die größeren Bundesstaaten, aber nicht alle, ihre finanzwirtschaftlichen Vorgänge statistisch erfaßten[112]); methodologisch unausgeglichen war sie, weil jeder Bundesstaat nach Umfang, Methode und Regelmäßigkeit der statistischen Bearbeitung seine eigenen Wege ging[113]). Der einzige Versuch einer methodisch ausgeglichenen und umfassenden Finanzstatistik, vom Reichsschatzamt (1908) unter Mitwirkung des Kaiserlichen Statistischen Amtes unternommen, ist als gescheitert zu betrachten, wie die zeitgenössische Kritik schon zugesteht[114]).

Aus der eben genannten Kritik geht hervor, daß die Finanzstatistik der Vorkriegszeit letzten Endes an der methodischen Schwierigkeit der verschiedenartigen Haushalts- und Rechnungsführung, die ihren tieferen Grund in dem bundesstaatlichen Charakter des deutschen Reiches hatte, gescheitert ist. Diese Schwierigkeit bestand für die Finanzstatistik der Nachkriegszeit in vollem Umfange weiter fort, da neben dem Krieg die Unbeständigkeit der „Finanzreform" von 1920 und der folgenden Jahre wie vor allem die Inflation die methodische Weiterbildung der Statistik verhindert haben. So konnte Zahn noch 1926 zutreffend von der Staatsfinanzstatistik sagen[115]):

110) Vgl. Tetzlaff: a.a.O., S. 3.
111) Vgl. Lenz: a.a.O., S. 419 ff.; Zahn: Die Finanzstatistik in der Praxis (Allg. Stat.Arch. Bd. 15, 1925, S. 181).
Most: Finanzstatistik b. Zahn (Die Statistik in Deutschland) 1911, S. 763 ff.
112) Vgl. Zahn: Die Finanzstatistik i. d. Praxis (Allg. Stat.Arch. Bd. 15, S. 182 ff.).
113) Vgl. Most: a.a.O., S. 769.
114) Vgl. Most: a.a.O., S. 765 ff.
115) Zahn: Die Finanzstatistik in der Praxis (Allg. Stat.Arch., 15. Bd., 1925, S. 181).

„Die finanzstatistische Produktion ist entsprechend der Masse des jährlich anfallenden Urmaterials eine sehr umfangreiche. Der überwiegende Teil dieser Produktion besteht in der Darstellung der statistisch leicht zu erfassenden Spezialgebiete der öffentlichen Finanzwirtschaft, verhältnismäßig wenige Arbeiten beschäftigen sich mit der Finanzwirtschaft des Gesamthaushalts einer Körperschaft. Der Wert dieser Arbeiten ist hinsichtlich der angewendeten Methoden wie der erzielten praktischen Ergebnisse in den meisten Fällen kein befriedigender; ... Eine allen wissenschaftlichen und praktischen Forderungen entsprechende Finanzstatistik fehlt. Die Arbeiten beschränken sich fast restlos darauf, die Finanzverhältnisse der Gemeinden, der sonstigen kommunalen Körperschaften ... oder des Staates in statistischer Form nach Möglichkeit übersichtlich, aber in gegenseitiger Unabhängigkeit aufzulösen. Der Versuch, eine Finanzstatistik der Gesamtfinanzwirtschaft eines Staates, d. h. die Zusammentragung aller vom Staat selbst und seinen mit der Erfüllung von Staatsaufgaben betrauten untergeordneten Verwaltungsverbänden verursachten Finanzvorfälle ist kaum noch gemacht worden. Es ist daher immer noch unmöglich, aus den gegebenen statistischen Unterlagen ein die Wirklichkeit schilderndes Bild der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Staaten zu gewinnen."

Bezüglich der Gemeindefinanzstatistik ist in methodischer Hinsicht dasselbe zu sagen. Der Versuch einer methodisch ausgeglichenen umfassenden Gemeindefinanzstatistik vom Jahre 1908 war, wie wir schon gesehen haben, gescheitert. Seit dieser Zeit hat aber die methodische Grundlegung einer umfassenden Gemeindefinanzstatistik keinen nennenswerten Fortschritt gemacht[116]). Tetzlaff[117]) sagt zwar in einer Erwiderung gegen Most[118]), daß die Grundsätze einer vergleichenden Gemeindefinanzstatistik in den preußischen Statistiken von 1905 und 1908 durchgeführt worden seien, und „diese Grundsätze (seien) in ihrer überwiegenden Mehrheit nicht nur für eine Gemeindefinanzstatistik, sondern für jede Kommunalfinanzstatistik anwendbar".

Es ist zuzugeben, daß die angeführten preußischen Statistiken die Grundsätze einer vergleichenden Gemeindefinanzstatistik in weitgehendem Maße verwirklicht hatten; wir bezweifeln auch nicht die Anwendbarkeit derselben auf jede Gemeindefinanzstatistik und stimmen insofern mit der Ansicht Tetzlaffs überein. Die Voraus-

116) Vgl. Zahn: Die Finanzstat. in der Praxis, Allg. Stat.Arch. 15. Bd., S. 197.

117) Tetzlaff: Die Gemeindefinanzstatistik in Deutschl. Ziele, Wege u. Ergebnisse (Ztschr. d. Pr. Stat. Landesamtes, 1910, S. 407).

118) Most: Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik, 127. Bd.

setzung für die Anwendbarkeit der Grundsätze ist aber, daß irgendwie einheitliche Haushalte der Gemeinden gegeben sind. Dies würde für eine umfassende Statistik der Gemeindefinanzen bedeuten, daß die Haushalte der Gemeinden im ganzen Reich in irgendeiner Form einheitlich aufgestellt sein müssen. Diese Forderung war aber in der Nachkriegszeit nicht erfüllt[119]), so daß die methodische Schwierigkeit, die Finanzen aller Gemeinden zu vereinheitlichen, durchaus noch bestand.

Zusammenfassend muß somit gesagt werden, daß nach Abschluß der Inflation für den Aufbau einer umfassenden Reichsfinanzstatistik sowohl die zweckentsprechenden methodischen Grundlagen der Finanzstatistik der einzelnen Länder wie vor allem der gemeindlichen Finanzstatistik des Reiches fehlten; für letztere besonders bestand die methodische Schwierigkeit darin, die Statistiken der einzelnen Gemeinden zum Zwecke eines Gesamtbildes der Gemeindefinanzen vergleichbar zu machen[120]). Hier ist nun der Punkt, an dem die politischen Gründe wirksam werden.

Zu 2a): Wir haben früher schon gesagt, daß es für den Neuaufbau des Finanzausgleichs einer umfassenden Finanzstatistik bedurfte; d. h. es war eine finanzstatistische Erfassung der Finanzvorgänge und finanzwirtschaftlich wichtigen Tatbestände des Reiches und der Länder mit ihren Gemeinden erforderlich.

Die Durchführung dieser Aufgabe entbehrte jedoch bislang der rechtlichen Grundlage. Das Reich verfügte zwar über eine zentrale Finanzverwaltung, es bestand aber noch nicht die Möglichkeit, von den Ländern kraft zwingenden Rechtes eingehende Mitteilungen über die Einnahmen und Ausgaben, d. h. überhaupt allgemein finanzstatistische Angaben zu fordern. Es mußte daher mit dem Widerstand der Länder gerechnet werden.

Die Bundesstaaten haben in der Tat diesen Bestrebungen Widerstand entgegengesetzt. Der Reichsfinanzminister von Schlieben stellte z. B. im Reichstag folgendes fest[121]):

> „... (Die) Beschaffung der Unterlagen ... für die endgültige Regelung der Beteiligungsverhältnisse an den Steuern und die Gestaltung des Zuschlagsrechtes (ist) notwendig ...; dazu gehört einerseits ein zutreffendes Bild von der vorhandenen Steuerkraft, wie sie sich .... nach den neuen Steuergesetzen ergibt, anderseits Material über die Bedarfsverhältnisse der Länder und Gemeinden, wie sie sich im Verhältnis zur Vorkriegszeit entwickelt haben. Zur Beschaffung dieser Unter-

---

119) Vgl. Lenz: a.a.O., S. 413; 424.

120) Vgl. Tetzlaff: Reformen im kommunalen Etat- u. Rechnungswesen, 1926, S. 3; ebenso Raab, F.: Wege zur Steuerermäßigung, 1926, S. 48.

121) Schlieben, v.: SBRT. Bd. 387, 5. Aug. 1925, S. 4047.

lagen war eine Erweiterung der Auskunftspflicht in Aussicht genommen worden, die der § 69 des jetzigen Finanzausgleichsgesetzes (1925) schon heute den Landesregierungen und den Gemeindebehörden auferlegt. Die Landesregierungen haben nun gegen diese Erweiterungen der Auskunftspflicht Einwendungen erhoben und haben der Befürchtung Ausdruck gegeben, daß sie der Anfang einer Reichskontrolle über die Gemeindefinanzen sein könnte."

An dieser Feststellung Schliebens ist für unsere Behauptung wichtig, daß ein weitergehender Ausbau der rechtlichen Grundlagen einer Reichsfinanzstatistik 1925 an dem Widerstand der Länder — und zwar aus staatspolitischer Begründung — gescheitert ist[122]).

Ein weiterer Hinweis für das Verhalten der Länder gegenüber einer eingehenden und umfassenden Finanzstatistik kann u. E. auch in dem Eifer gesehen werden, mit dem sie über die Einsparung an den Mitteln des Statistischen Reichsamtes gewacht haben. So heißt es in einer Entschließung des Reichsrates[123]):

„Der Reichsrat ersucht die Reichsregierung bei Vorlegung des Entwurfs des Reichshaushalts für 1927 zum Ausdruck zu bringen, daß der Reichsrat den in dem Haushalt für das Statistische Reichsamt enthaltenen Mehrforderungen nur mit dem Vorbehalte zugestimmt hat, daß nach Abschluß der ... Prüfung des Reichsamtes durch den Reichssparkommissar die Ansätze gegebenenfalls im Sinne der Vorschläge des Reichssparkommissars geändert werden."

Die Notwendigkeit einer Finanzstatistik in irgendeiner Form war allerdings zu zwingend, als daß der Widerstand der Länder sie hätte auf die Dauer verhindern können[124]). Im Februar 1926 ist dann auch die erste Verordnung über Finanzstatistik in Kraft getreten[125]). Gleichwohl aber haben im Laufe der folgenden Zeit, vor allem Bayern und Württemberg, den Kampf dagegen weitergeführt, daß die Finanzstatistik eingehender ausgebaut[126]), daß sie fortlaufend geführt[127]) würde und ein rechtlicher Zwang zu den finanzstatistischen Mitteilungen bestehe. Noch 1928 erklärte der Vertreter Bayerns zu der Verordnung vom 28. 6. 28 im Reichsrat[128]):

---

122) Vgl. hierzu auch die Denkschrift der bayer. Staatsregierung über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit (1926, S. 9).
123) SBRR. 1926 § 747, S. 527 f.
124) Vgl. Tetzlaff, O.: Reformen im kommunalen Etat- u. Rechnungswesen, 1926, S. 1.
125) RGBl. I (3. 3. 1926), S. 254.
126) Vgl. SBRR. 1926 § 74, S. 27.
127) Vgl. SBRR. 1927 § 461, S. 277.
128) SBRR. 1928 § 349, S. 193.

„Bayern kann nicht anerkennen, daß eine gesetzliche Grundlage zum Erlaß der Verordnung [129]) besteht. Es ist jedoch bereit, die Finanzstatistik zu erstellen, um über die finanzielle Lage des Reichs, der Länder und ihrer Gemeinden volle Klarheit zu schaffen. Es stimmt deshalb der Fassung der Eingangsworte zur Verordnung nur unter dem Vorbehalte zu, daß hieraus nicht die Anerkennung einer gesetzlichen Verpflichtung oder irgendwelche Bindungen hinsichtlich einer über den Rahmen des Entwurfs hinausgehenden sachlichen oder zeitlichen Ausdehnung der Finanzstatistik hergeleitet werden."

Es muß daher wohl zugegeben werden, daß die Länder zwar nicht jede finanzstatistische Mitteilung abgelehnt, aber zumindest eine eingehende Finanzstatistik der gesamten Finanzwirtschaft durch ihren, staatspolitisch begründeten, Widerstand zunächst verhindert bzw. verzögert haben. Schall sagt daher mit Recht[130]):

> „Man wird froh sein können, wenn es bis dahin (1. 4. 28) gelingt, die Fundamente des finanziellen Verhältnisses zwischen dem Reich einerseits und den Ländern anderseits so fest und sicher zu regeln, daß auf ihnen die zweifellos immer wieder nötigen Aufbauten vorgenommen werden können. Die Verschiebung war unvermeidlich, weil die Voraussetzungen ..., vor allem die unentbehrlichen finanzstatistischen Unterlagen noch fehlen. Wir kennen noch nicht die Ergebnisse der ersten allgemeinen Veranlagung zur Einkommens- und Vermögenssteuer, wir haben noch keinen umfassenden Einblick in die Haushaltsführung der Länder und Gemeinden. An all das konnte erst wieder nach Stabilisierung der Währung herangegangen werden; aber auch dann ... mußte erst das Mißtrauen der Länder und ihre Furcht vor Eingriffen in ihre Selbständigkeit überwunden werden, ehe von Reichs wegen die für eine vernünftige Finanzwirtschaft Deutschlands ganz unentbehrliche Finanzstatistik vorgeschrieben werden konnte".

Wenn der Widerstand der Länder gegenüber dem Reich auch nicht auf grundsätzliche Ablehnung finanzstatistischer Angaben gerichtet war und auch tatsächlich eine Reichsfinanzstatistik aufgebaut worden ist, so hat nach unserer Auffassung dieser Widerstand doch eine in jeder Beziehung vollkommene Finanzstatistik verhindert.

---

129) RGBl. Teil I, 1928, S. 205.

130) Schall: Finanzausgleich und Wirtschaft; in: Dtsch. Vw. 26/27, 7. 1. 27, S. 441 f.

131) Vgl Tetzlaff, O.: Reformen im kommunalen Etat- u. Rechnungswesen, S. 5 ff.; ders.: Vorschläge für eine Reform d. komm. Haushaltspläne i. Deutschld. (Ztschr. d. Pr. Stat. Landesamtes, 1921; ders.: Vorschl. f. d. Aufstellung v. Kreishaushaltsplänen (Ztschr. f. Selbstverw., 7. Jhg. H. 22/23, 1925) u. a.; vgl. auch Hötte, F.: Vereinheitlichung d. Haushaltspläne (Städtetag), 25. Jhg. Nr. 4 v. 2. 4. 31, S. 162 ff.; desgl. Raab, F.: Wege z. Steuerermäßigung, 1926, S. 48; auch A. Lenz: a.a.O., S. 413.

Tetzlaff hat seinerzeit in mehreren Schriften[131]) überzeugend nachgewiesen, daß eine Finanzstatistik, die den wissenschaftlichen und praktischen Anforderungen bezüglich des Zeit- und Kostenaufwandes und der Klarheit gerecht werden soll, nur durch eine Vereinheitlichung der gemeindlichen Haushaltspläne zu erreichen sei. Diese Forderung ist jedoch s. Zt. nicht erfüllt worden. Das Reich hat die Lösung dieser Aufgabe erst gar nicht versucht, u. E. aber nur deshalb nicht, weil es nicht unbegründet den ernsten Widerstand der Länder gefürchtet hat. Der Reichstag hat zwar 1927 eine vom 5. Haushaltsausssschuß eingebrachte Entschließung[132]), die eine einheitliche Aufstellung der Haushaltspläne forderte, angenommen; tatsächlich aber ist die Vereinheitlichung der Haushaltspläne der Gemeinden im Sinne von Tetzlaff nicht weiter verfolgt worden[133]).

Der einzige Weg für die Finanzstatistik, das infolge der Verschiedenheit der Haushalte auch formal verschieden anfallende Material vergleichbar und der Erkenntnis zugänglich zu machen, blieb daher, mit Anweisungen und Richtlinien den verschiedenen Stellen die Einordnung der einzelnen Haushaltsposten vorzuschreiben[134]). Es kann u. E. wohl nicht bestritten werden, daß auf diese Weise a u ch finanzstatistische Erkenntnisse gewonnen werden können, aber dieses Verfahren hat doch erhebliche Nachteile gegenüber dem anderen, das seine Angaben einheitlich aufgestellten Haushaltsplänen entnehmen kann. Die Vorteile des letzteren Verfahrens sind vor allem die Möglichkeit einer schnelleren Aufarbeitung des Urmaterials, eine Verringerung des Aufwandes an Kosten und eine größere sachliche Klarheit[135]). Tetzlaff sagte s. Zt. z. B.: „Wäre die Einrichtung der .... empfohlenen „Haushaltsübersichten" an die Aufsichtsbehörden bis zum Ende dieses Jahres (1926) angeordnet, so könnte bereits eine Finanzstatistik auf Grund der Rechnungsergebnisse für das Jahr 1926 bis zum September 1927 fertiggestellt sein, und sie könnte an Stelle der fast wertlosen Halbjahrsstatistik für das Rechnungsjahr 1926 treten oder zumindesten ergänzen"[136]). Eine Vereinheitlichung der Haushaltspläne der Gemeinden ist jedoch aus oben dargestellten Gründen nicht erfolgt.

Zusammenfassend zu diesem Teil ist daher festzustellen, daß der Widerstand der Länder den Aufbau einer Reichsfinanzstatistik nach der Inflation zunächst zumindest verzögert und weiterhin eine wesentliche Verbesserung durch die Vereinheitlichung der Haushalts-

---

132) SBRT. Bd. 391, 1927, S. 8650 B.

133) Die einheitliche Aufstellung d. gemeindlichen Haushaltspläne ist heute durchgeführt; vgl. Gem.HVO. v. 4. 9. 37, RGBl. I, (6. 9. 37) Nr. 98, S. 921 ff.

134) Vgl. die „Anleitungen zur Ausfüllung des Fragebogens" v. Stat.Reichsamt z. d. einz. Jahren herausgegeben.

135) Tetzlaff, O.: Reformen im kommunalen Etat- und Rechnungswesen, 1926, S. 25; desgl. Hötte, F.: a.a.O., S. 166.

136) Tetzlaff, O.: Reformen im kommunalen Etat- und Rechnungswesen, 1926, S. 25.

pläne verhindert hat. Für die letztere Annahme kann zwar nicht der in Erscheinung getretene Widerstand der Länder angeführt werden, es ist aber doch anzunehmen, daß das Reich mit Rücksicht auf ihn die Forderung der Vereinheitlichung der Haushaltspläne nicht durchgeführt hat.

Wir haben früher die Schwierigkeit, die formal verschiedenen Haushaltsposten und Haushalte vergleichbar zu machen, als sachliche bezeichnet, aber hinzugefügt, daß eine restlose Trennung zwischen sachlichen und politischen Schwierigkeiten in der Tatsächlichkeit nicht immer möglich sei; das trifft auch auf die vorliegende Betrachtung zu: Die formale Verschiedenheit der Haushaltspläne ist zunächst für die statistische Bearbeitung eine sachliche Schwierigkeit, letzten Endes jedoch war sie ausgesprochen politischer — hier staatspolitischer — Natur.

Zu 2 b: Die erste Maßnahme nach der Inflation zum Zwecke des Aufbaues einer Finanzstatistik war die Verordnung vom 9. 2. 26[137]). Sie bestimmt auf Grund des § 8 Abs. 4 des Gesetzes über Aenderungen des Finanzausgleiches zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 10. 8. 25[138]) und des § 69 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes, daß die Länder einmalige Aufstellungen ihrer und der Gemeinden Einnahmen und Ausgaben für die Rechnungsjahre 1913, 1925 und das erste Halbjahr 1926 mitteilen. Außerdem haben diese nach der Verordnung laufende Mitteilungen über die Haushaltspläne und Rechnungsergebnisse zu machen[139]).

Die einzelnen Bestimmungen sind hier nicht von Bedeutung; wichtig ist vor allem diejenige über den Zeitpunkt der Mitteilungen. Die Länder sollten z. B. die Ergebnisse (Einnahmen und Ausgaben) des Rechnungsjahres 1925 bis zum 1. August 1926 dem Reich mitteilen, desgleichen sollten die Gemeinden die Ergebnisse für dasselbe Jahr zum selben Zeitpunkt an die Länder mitteilen[140]).

Es war notwendig und auch richtig, daß angesichts des offenkundigen Mangels einer genauen statistischen Unterlage für die Feststellung des Bedarfs der verschiedenen Haushalte allgemein und die Regelung des Finanzausgleichs insbesondere, ein möglichst früher Termin für die Mitteilung der Rechnungsergebnisse von 1925 angesetzt wurde[141]). Die Frage ist jedoch, ob zu diesem Zeitpunkt[142]) die genauen Rechnungergebnisse der Haushalte des Reichs und der Länder mit ihren Gemeinden vorliegen konnten.

---

137) RGBl. I, (3. 3. 26), S. 109.
138) RGBl. I, (10. 8. 1925), S. 254.
139) RGBl. I, (3. 3. 1926), S. 109 § 3.
140) RGBl. I, 3. 3. 1926, S. 109 § 2.
141) Vgl. Schreiben des Reichsfinanzministers a. d. Länder v. 23. 2. 1926 (Akt. d. Stat.-Reichsamts).
142) 1. 8. 1926 (vgl. Anmerkung 140 dieser Arbeit).

Die Frage muß verneint werden, da der Reichshaushaltsplan für 1925 nicht zu dem finanzpolitisch notwendigen Zeitpunkt, dem Beginn der Finanzperiode, feststand, sondern erst im letzten Viertel des Rechnungsjahres, am 30. 1. 26[143]) festgestellt worden war. Die Reichshaushaltsrechnung lag dementsprechend erst sehr viel später vor. Sie wurde am 3. 2. 27 (!) vom Finanzminister dem Reichstag vorgelegt und am 11. 5. 27[144]) von diesem in der Form des Antrags des 7. Ausschusses für Rechnungen genehmigt[145]). Es war zwar in der oben genannten Verordnung über Finanzstatistik von 1926 eine rechtliche Grundlage der Reichsfinanzstatistik geschaffen worden, das Material der abgeschlossenen und genehmigten Rechnung fehlte aber zunächst. Bis zum 1. 8. 26 sollten die Mitteilungen der Länder erfolgen, die Rechnung des Reichshaushaltes selbst lag aber erst am 11. 5. 27 vor.

Für die verspätete Aufstellung des Haushaltsplanes und Rechnungslegung muß vor allem die parlamentarische Regierungsform verantwortlich gemacht werden. Es ist allerdings zuzugeben, daß die Folgen der Inflation und die Ungewißheit der Reparationsregelung zunächst für 1924 eine zeitige Feststellung des Haushaltsplanes sehr erschwerte, wenn nicht unmöglich machte. Finanzminister Schlieben hebt diese Umstände in der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die vorläufige Regelung des Reichshaushaltes für das Rechnungsjahr 1924 sicher nicht mit Unrecht hervor[146]); anderseits versprach er — ebenfalls in dieser Begründung — einen Entwurf des Haushalts mit größter Beschleunigung vorzulegen mit dem Ziel einer alsbaldigen Feststellung des Haushaltsplanes. Die beschleunigte Durchführung dieser Aufgabe ist in parlamentarischer Behandlung dann allerdings derart gewesen, daß der Haushaltsplan für 1924 erst am 10. 8. 25[147]), also nicht mehr w ä h r e n d, sondern vier Monate n a c h Abschluß der Finanzperiode endgültig festgestellt wurde.

Es ist schwer, eine gerechte Entscheidung darüber zu treffen, inwieweit eine solche verspätete Aufstellung des Haushaltsplanes und Rechnungslegung sachlich bzw. politisch veruracht war; daß aber die politische Verfassung des Parteisystems von entscheidendem Einfluß war, ist weder für das Jahr 1924 noch die folgenden Rechnungsjahre zu leugnen[148]).

Es würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, Beweise dafür zu bringen, wie und wann i m e i n z e l n e n das politische System der Parteiinteressen sich ausgewirkt hat; wir stellen zum Beweise

143) Vgl. Spielhagen-Jessen: a.a.O., S. 21 f.
144) SBRT. Bd. 393, S. 10, 671.
145) Vgl. Anlagen zu SBRT. Bd. 415 Nr. 3343.
146) Vgl. Anlagen zu SBRT. Bd. 380 Nr. 6498.
147) Vgl. RGBl. II, 1925, S. 739 ff.
148) Vgl. Krämer, C.: Finanz-Archiv Bd. 42, 1925, S. 398.

unserer Behauptung nur folgendes fest: Die fortlaufend vorläufige Regelung des Reichshaushaltes für das hier in Frage stehende Rechnungsjahr 1925 in der Form, daß die Regierung ermächtigt wurde, die unabweisbar notwendigen Ausgaben zu leisten[149]), war innerhalb der bestehenden politischen Verfassung deshalb notwendig, weil unter dem Einfluß der Parteipolitik die Verhandlungen des Reichstags zu keinem Ziele führten. Diese Annahme wird durch die Begründung, die der Reichsfinanzminister dem Gesetzentwurf über die vorläufige Regelung des Reichshaushalts für 1925 beifügte, ausdrücklich bestätigt. Es heißt dort[150]):

> „Nach dem Stande der Haushaltsberatungen im Reichstag ist nicht damit zu rechnen, daß der Reichshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1925 bis zum 1. 4. 1925 zur Verabschiedung gelangen wird. Unter diesen Umständen muß die Reichsregierung Gewicht darauf legen, daß ihr durch ein Gesetz die Ermächtigung erteilt wird, die ... notwendigen Ausgaben zu leisten und die sonst erforderlichen finanziellen Maßnahmen zu bewirken."

Dieser oben erwähnte Entwurf[151]) wurde am 27. 3. 25 Gesetz[152]). Die vorläufige Regelung des Reichshaushaltsplanes für 1925 in der Form der Ermächtigung der Regierung muß daher notwendig auf die aus der Interessenpolitik der Parteien folgende Handlungsunfähigkeit des Reichstags zurückgeführt werden. Aus dem gleichen Grunde[153]) ist auch im weiteren Verlauf des Jahres 1925 keine endgültige Feststellung des Reichshaushaltsplanes erfolgt, sondern nur eine Reihe neuer Gesetze einer vorläufigen Regelung in Kraft gesetzt worden[154]), bis schließlich im Januar des Jahres 1926 (zwei Monate vor Ablauf des Rechnungsjahres) der Haushaltsplan gesetzlich festgestellt wurde[155]). Diesem sind dann außerdem noch zwei Nachtragshaushalte gefolgt[156]). Erstmalig für das Jahr 1926 wurde v o r Beginn der Finanzperiode der Haushaltsplan aufgestellt[157]).

Als Ergebnis ist daher festzustellen, daß die verspätete Haushaltsaufstellung — und damit auch zwangsweise verspätete Rechnungslegung — für das Jahr 1925 ursächlich durch die Regierungsform der parlamentarischen Demokratie beeinflußt worden ist.

---

149) Vgl. RGBl. II, 1925, S 118 § 1; in gleicher Weise wurde die Staatsregierung z. B. Preußens ermächtigt (vgl. Pr. Ges. 1925, S. 71 § 1).
150) Anlagen zu SBRT. Bd. 399 Nr. 666, S. 7.
151) Vgl. Anlagen SBRT. Bd. 399 Nr. 666.
152) Vgl. RGBl. II, 1925, S. 118.
153) Vgl. Antrag z. Gesetzentwurf einer weiteren vorläuf. Regelung d. Reichshaushalts f. 1925 v. 28. Juli 1925 (Anlg. SBRT. Bd. 404 Nr. 1299 § 1); desgl. Begründung d. Reichsfinanzm. v. 19. 11. 25 (Anlg. SBRT. Bd. 405 Nr. 1499).
154) Vgl. RGBl. II, 1925, S. 177; desgl. ebenda 1925, S. 733; RGBl. II, 1925, S. 973.
155) Vgl. RGBl. II, 1926, S. 103.
156) Vgl. RGBl. II, 1926, S. 257 u. S. 258.
157) Vgl. RGBl. (31. 3. 26), S. 187; vgl. hierzu Spielhagen-Jessen: a.a.O., Seite 22.

Dieser Umstand wirkte sich nicht nur auf die Aufstellung des Haushaltes des Reiches aus, sondern auch auf die der Länder und Gemeinden; denn erstens wurden diese politisch in derselben Form regiert, und zweitens waren ihre Haushalte durch die Ueberweisungen mit dem des Reiches verbunden[158]); solange der Haushaltsplan des Reiches nicht feststand, konnten auch nicht die Haushaltspläne der anderen Gebietskörperschaften endgültig festgestellt werden. Am 16. 9. 27 mußte der Reichsfinanzminister in einem Schreiben an die Landesregierungen noch darauf hinweisen, daß das Erhebungsmaterial für das Rechnungsjahr 1925 nicht vollständig vorliege[159]). Es heißt dort: „Die Vorschriften des Gesetzes vom 10. 8. 25 und die Verordnung vom 9. 2. 26 und 25. 7. 27 über die Finanzstatistik haben in der Oeffentlichkeit Erwartungen erregt, die sich bedauerlicherweise nur in sehr geringem Umfange erfüllt haben, da das Erhebungsmaterial zum Teil immer noch im Rückstande ist".

Für diese Tatsache ist neben dem Umstand, daß es sich erstmalig um einen derartigen umfassenden Aufbau der Finanzstatistik handelte, vor allem die Verschleppung der Haushaltsaufstellung und Rechnungslegung verantwortlich zu machen und für diese wiederum, wie wir gezeigt haben, die parlamentarisch-demokratische Regierungsform.

Die ersten vorläufigen Ergebnisse der Reichsfinanzstatistik wurden im Mai 1927 veröffentlicht[160]); es handelt sich lediglich um eine Statistik der Einnahmen aus Steuern und Zöllen, außerdem sind auch einige Ergebnisse nur geschätzt[161]). Die erste umfassende Reichsfinanzstatistik für 1925 war im wesentlichen erst im August 1928 abgeschlossen[162]).

Zusammenfassend zu dem Teil dieser Arbeit über die Finanzstatistik kann daher gesagt werden: Das Fehlen einer Reichsfinanzstatistik bis zum Jahre 1928 ist einmal in der Inflation begründet; nach Abschluß derselben haben aber — bei Anerkennung der sachlichen Schwierigkeiten — vorwiegend Ursachen politischer Natur

---

158) Die Haushaltsaufstellung in Preußen zeigt z. B. dieselben Tatsachen wie die des Reiches:
1925: 25. 6. Gesetz über die vorläufige Regelung d. Haush. f. 1925 (Pr. Ges. 1925, S. 71, Ermächtigung d. Staatsreg.); Ges. v. 4. 1. 26: Feststellung d. Haushaltsplanes (vgl. Pr. Gs. 1926, S. 1 ff.),
1926: Ges. v. 5. 6.: Vorläuf. Regelung d. Haushaltsplanes f. 26 (vgl. Pr. Ges. 1926, S. 173); Ges. vom 23. 7.: Feststellung d. Hpl., vgl. Pr. Ges. 1926, S. 225,
1927: Feststellg. d. Haushaltspl. (Ges. v. 1. 6.) Pr.Gs. 1927, S. 85,
1928: Feststellung d. Hpl. (Gs. 28. 4.) Pr. Gs. 28, S. 109,
1929: Feststellg. d. Hpl. (Ges. 31. 5.) Pr. Gs. 29, S. 55,
1930: Feststellg. d. Haushaltspl. (Ges. v. 9. 7.) Pr. Gs. 30, S. 193,
1931: Feststellg. d. Hpl. (Ges. 29. 5.) Pr. Gs. 31, S. 69,
1932: Feststellg. d. Hpl. (VO. 14. 7.) Pr. Gs. 32, S. 237.

159) Schreiben des Reichsfinanzministers an die Landesregierungen vom 16. 9. 27 (Akt. d. Stat.Reichsamts).

160) Vgl. Schreiben des Reichsfinanzministers v. 16. 8. 28 (Akt. d. Stat.Reichsamtes).

161) Vgl. „Wirtschaft u. Statistik", 7. Jhg. Nr. 10, S. 458 ff.

162) Vgl. „Wirtschaft u. Statistik", ebenda.

den Aufbau einer umfassenden Finanzstatistik verzögert. Die im einzelnen dargestellten politischen Ursachen sind daher in dem Maße ihres Einflusses auch verwortlich zu machen für die Folgen, die sich aus dem Fehlen der finanzstatistischen Unterlagen für die Finanzpolitik allgemein und das Problem des Finanzausgleichs insbesondere ergeben haben.

4. Die Folgen des Fehlens einer umfassenden Reichsfinanzstatistik.

Der deutschen Finanzpolitik hat infolge der aufgezeigten Ursachen vier Jahre nach der Inflation für die Regelung des Finanzausgleichs das Hilfsmittel einer genauen statistischen Grundlage gefehlt; zudem konnten auch die Ergebnisse der Vorkriegsfinanzstatistik nicht irgendwie zureichend verwendet werden, da einmal die Regelung des Finanzausgleichs seit 1920 eine andere geworden war und anderseits die Steuerleistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft und der Bedarf der Finanzwirtschaften aller Gebietskörperschaften sich nicht unwesentlich verändert bzw. verschoben hatte[163]). Die Festsetzung und Aufstellung der Haushalte mußte daher zunächst auf Schätzungen aufgebaut werden, für die keinerlei zahlenmäßige Anhaltspunkte in den Rechnungsergebnissen der Vorjahre gegeben waren. Dieser Umstand ist bei der Kritik zu berücksichtigen.

Die Aufstellung der Haushalte auf Grund reiner Schätzungen[164]) hat bei kritischer Beurteilung zweierlei finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch bedenkliche Folgen gehabt. 1. Die Haushaltsrechnungen haben erhebliche Mehrbeträge gegenüber den Ansätzen der Haushaltspläne aufgewiesen. Das zahlenmäßige Bild der Reichsfinanzen ist folgendes:

Verhältnis der Rechnungsergebnisse zu den Haushaltsplänen der Rechnungsjahre 1924, 1925, 1926 (in Millionen RM.)[165])

Haushaltsjahr	1924	1925	1926
Allgemeine Reichsverwaltung			
Ordentlicher Haushalt			
Einnahmen (ohne Best. d. Vorjahres)			
Soll (mit Resten)	6 011,4	7 277,5	7 699,5
Ist (mit Resten)	7 559,7	7 453,0	843,6
Mehr (+) od. weniger (—)	+1 548,3	+ 175,5	+ 444,1

163) Vgl. Seite 20 dieser Arbeit.

164) Der Haushaltsplan muß zwar in jedem Falle geschätzt werden, in regulären Zeiten jedoch bieten die Rechnungsergebnisse der Vorjahre einen wesentlichen Anhaltspunkt für die Festsetzung der einzelnen Posten des Haushaltsplanes.

165) Aus Raab, F.: Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924, 1929, S. 76 f.

Ausgaben:			
Fortdauernde			
Soll (mit Resten)	5 101,9	6 817,8	7 286,5
Ist (mit Resten)	6 794,8	6 799,6	7 471,5
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 1 692,9	— 18,2	+ 185,0
Einmalige			
Soll (mit Resten)	264,1	721,9	795,1
Ist (mit Resten)	268,5	735,6	854,6
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 4,4	+ 13,7	+ 59,5
Ordentlicher Haushalt			
Mehr (+) od. weniger (—)	— 149,0	+ 180,0	+ 199,6
Außerordentlicher Haushalt			
Einnahmen (ohne Best. d. Vorjahres)			
Soll (mit Resten)	664,7	560,9	915,5
Ist (mit Resten)	867,7	545,5	881,3
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 203,0	— 15,4	— 38,2
Ausgaben:			
Soll (mit Resten)	910,9	694,2	915,5
Ist (mit Resten)	867,7	678,8	881,3
Mehr (+) od. weniger (—)	— 43,2	— 15,4	— 38,2
Außerordentlicher Haushalt			
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 246,2	—	—
Ordentl. u. außerordentl. Haushalt			
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 97,2	+ 180,0	+ 199,6

Haushaltsjahr	1924	1925	1926
Ordentlicher Haushalt			
Kriegslastenhaushalt			
Einnahmen:			
Soll (mit Resten)	380,6	463,5	379,8
Ist (mit Resten)	1 156,6	484,1	379,7
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 848,0	+ 20,6	— 0,1
Ausgaben:			
Fortdauernde			
Soll (mit Resten)	642,8	430,7	354,6
Ist (mit Resten)	1 156,6	452,6	343,4
Mehr (+) od. weniger (—)	+ 513,8	+ 21,9	— 11,2
Einmalige			
Soll (mit Resten)	—	32,8	25,3
Ist (mit Resten)	—	31,5	36,4
Mehr (+) od. weniger (—)	—	— 1,3	+ 11,1

Ordentlicher Haushalt				
Mehr (+) od. weniger (—)	+	334,2	—	—
Außerordentlicher Haushalt				
Einnahmen:				
Soll (mit Resten)		724,6	1 238,1	1 396,8
Ist (mit Resten)		782,8	1 222,8	1 378,6
Mehr (+) od. weniger (—)	+	58,2	— 15,3	— 18,2
Ausgaben:				
Soll (mit Resten)		789,6	1 238,1	1 396,8
Ist (mit Resten)		782,8	1 222,8	1 378,6
Mehr (+) od. weniger (—)	—	6,8	— 15,3	— 18,2
Außerordentlicher Haushalt (+ oder —)	+	65,0	—	—
Kriegslastenhaushalt (+ o. —)	+	399,2	—	—
Allgemeine Reichsverwaltung und Kriegslastenhaushalt (+ o. —)	+	496,4	+ 180,0	+ 199,6

Um ein besonders krasses Beispiel herauszugreifen, ist zu sagen, daß im Jahre 1924 die tatsächlichen ordentlichen Einnahmen die Haushaltsansätze um mehr als 2 Milliarden überstiegen haben. Man muß zugeben, daß eine zutreffende Schätzung der wahrscheinlichen Einnahmen im ersten Jahre nach der Inflation — aus oben dargestellten Gründen — besonders schwierig war[166]). Es läßt sich schwerlich etwas zwingend darüber sagen, inwieweit die verantwortlichen Stellen ihrer Aufgabe nicht gerecht geworden sind, d. h. inwieweit sie bewußt eine Unterbewertung vorgenommen haben und inwieweit eine zutreffendere Schätzung überhaupt im Bereich des Möglichen lag[167]); daß ein Teil der Unterbewertung aus außenpolitischen Gründen vorgenommen worden ist, ist jedoch als feststehend anzusehen. So heißt es z. B. bei Raab[168]): „Außerdem muß bei einer Beurteilung dieses Voranschlages (1924) berücksichtigt werden, daß dieser zugleich als Unterlage für das . . . Sachverständigen-Komitee . . . dienen sollte. Es wäre darum nicht zu verantworten gewesen, höhere Steuereinnahmen vorauszusagen, solange deren Eingang nicht mit voller Bestimmtheit feststand. In jedem Betrachte war es darum sicherlich richtig, mit äußerster Vorsicht bei der Schätzung des mutmaßlichen Steuerertrages vorzugehen."

Raab ist insoweit zuzustimmen, als er zur äußersten Vorsicht im Sinne der Genauigkeit bei der Veranschlagung rät. Auch die außenpolitische Rechtfertigung entbehrte s. Zt. nicht der Berechtigung. Lei-

166) Die folgenden Jahre zeigen in der Tat auch nicht mehr so große Abweichungen. (Vgl. Tab. S. 62 ff.)
167) Krämer, C.: (Fin.Arch. 1925, Bd. 42, S. 88) bezeichnet die Schätzungen als „willkürlich".
168) Raab, F.: Wege zur Steuerermäßigung, 1926, S. 13.

der aber hat die anscheinend notwendig vorgenommene Unterbewertung der Einnahmen von 1924, finanz- und wirtschaftspolitisch betrachtet, erhebliche Mißstände gezeitigt. Damit kommen wir zu der anderen Folge, die auf das Fehlen genauer statistischer Unterlagen zurückzuführen ist:

2. Die infolge der Unterbewertung entstandenen Ueberschüsse in den verschiedenen Haushalten haben die Möglichkeit — nicht die Notwendigkeit! — einer finanzwirtschaftlich, finanz- und wirtschaftspolitisch bedenklichen und verwerflichen Thesaurierungspolitik der verschiedenen Finanzwirtschaften geschaffen.

Die tatsächlichen Einnahmen haben zwar die tatsächlichen Ausgaben nicht so in dem Maße überschritten wie die Soll-Einnahmen die Ist-Einnahmen; immerhin sind jedoch in den Jahren 1924—27 nicht unbeträchtliche Ueberschüsse erzielt worden. Wir beschränken uns hier auf die Darstellung der Reichsfinanzen:

Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben des Reichs (ohne Rücksicht auf jeweilige Reste) in den Jahren 1924—27 (in Millionen RM.)[169])

Haushaltsjahr	1924	1925	1926	1927
Summe aller Einnahmen	7 756,9	7 334,4	7 689,7	8 961,6
Summe aller Ausgaben	7 220,1	7 444,3	8 543,2	9 315,9
Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben	+ 536,8	— 109,9	— 853,5	— 162,0
Ausgleich durch Anleihe	355,8	—	329,4	123,1
Ueberschuß aus Vorjahren	—	276,4 aus 1924	220,0 aus 1924 180,1 aus 1925	199,5 aus 1926
Betriebsfonds	—	—	—	190,0
zur Deckung der Restausgaben des Vorjahres	—	395,6	283,0	58,5
Für Restausgaben (abzügl. d. Resteinnahmen)	— 395,6	— 382,0	— 58,5	— 54,8
Ueberschuß	+ 496,4	+ 180,1	+ 199,5	+ 160,0

Wichtig an dieser Tabelle ist neben der sich aus ihr ergebenden Tatsache der vorhandenen Ueberschüsse vor allem die Art ihrer Verwendung. Bezeichnend ist vor allem der Umstand, daß der 1924 in Höhe von ½ Milliarde erzielte Ueberschuß im Jahre 1925 nur zum Teil zur Deckung verwandt worden ist. Haus-

169) Aus Raab, F.: Die Entwicklung d. Reichsfinanzen seit 1924 (1929), S. 65.

haltsrechtlich stand einem solchen Vorgehen nichts im Wege, da Ueberschüsse der Vorjahre nicht im Haushaltsplan eingesetzt werden mußten. Es heißt in der Reichshaushaltsordnung von 1922[170]): „. . Ein Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben des ordentlichen Haushalts ist zur Vermindung des Anleihebedarfs oder zur Schuldentilgung zu verwenden".

Mit Recht wies Fischer s. Zt. im Reichstag[171]) darauf hin, daß eine Nichtberücksichtigung der Ueberschüsse aus Vorjahren im Haushalt in keiner Weise zu rechtfertigen sei; die Bestimmung der Reichshaushaltsordnung sei nur für geringfügige Spitzenbeträge gedacht, niemals jedoch für Millionen- bzw. Milliardenbeträge.

Das Reich hat von der Möglichkeit, die ihm die Bestimmungen der RHO offen ließ, wenigstens teilweise Gebrauch gemacht; es hat die Ueberschüsse, wie wir schon feststellten, nicht in ihrer ganzen Höhe zur Deckung des Finanzbedarfs des folgenden Rechnungsjahres eingesetzt, sondern eine finanz- und wirtschaftspolitisch bedenkliche Thesaurierungspolitik verfolgt. Auf diese Weise sind — durch die Unterbewertung — der Wirtschaft mehr Mittel entzogen worden als erforderlich war[172]).

Anderseits ist die zeitige Verminderung der Staatsausgaben und die notwendige Senkung der Steuerbelastung der privaten Wirtschaft zunächst verhindert bzw. hinausgeschoben worden[173]).

Für den Finanzausgleich insbesondere bedeutete das Fehlen einer Finanzstatistik, daß der Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften nicht zu übersehen und eine endgültige Regelung des Finanzausgleichs daher zu diesem Zeitpunkt unmöglich war[174]). Außerdem wurde infolge des Fehlens einer Statistik mit der Grundstein zu der Ueberbelastung der privaten Wirtschaft durch Steuern und Soziallasten gelegt; ein Umstand, der wesentlich dazu beigetragen hat, daß der Finanzausgleich bis 1933 ein „vorläufiger" geblieben ist[175]).

---

170) RHO v. 31. 12. 22. § 75 (RGBl. II, 1923, S. 27); diese Bestimmung wurde in der RHO v. 14. 4. 1930 (RGBl. II, 1930, S. 702) wie folgt abgeändert: „. . . Ein Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben des ordentlichen Haushalts ist zur Verminderung des Anleihebedarfs oder Schuldentilgung zu verwenden. Die Verminderung des Anleihebedarfs ist in der Reichshaushaltsrechnung zugleich mit dem Nachweis des Ueberschusses festzustellen; soweit der Ueberschuß zur Schuldentilgung verwendet wird, ist er als außerordentliche Einnahme spätestens in den Haushaltsplan des zweitnächsten Rechnungsjahres einzusetzen".

171) Fischer, SBRT, Bd. 387, (1925) S. 4173.

172) Vgl. Fischer: SBRT. Bd. 387, S. 4173; er erwähnt z. B. 800 Millionen, die bei Beginn des Rechnungsjahres 1925 noch ungenutzt beim Reich verblieben; vgl. hierzu auch Reinhold, Finanzmin.: SBRT Bd. 387, 1925, S. 4055.

173) Vgl. Raab: Wege zur Steuerermäßigung, S. 14; desgl. Reuter: Schacht, 1937, S. 74 f; ebenso Dietrich, SBRT. Bd. 392 (1927), S. 9051 D.

174) Vgl. Popitz, J.: Handwörterbuch d. Staatsw. 4, Finanzausgleich, zit. in: EZz. St. DR. Nr. 16 (1931), S. 13 Anm. 3; vgl. auch Röttinger, K.: Komm. z. Finanzausgleich 1925 (1926), S. 37 f.

175) Vgl. den folgenden Abschnitt d. Arbeit.

c) Die Ueberbelastung der deutschen Wirtschaft durch Steuern und Sozialabgaben.

Das zweite Unsicherheitsmoment für den Finanzausgleich stellt die Tatsache dar, daß die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft überstieg. Wir wollen diesen Zustand mit absoluter Knappheit der finanzwirtschaftlichen Mittel bezeichnen. Sie ist, das sei hier schon hervorgehoben, nur zu beheben durch Ausgabensenkung oder, falls eine solche als undurchführbar gilt, durch Steigerung der Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft. Das parlamentarisch-demokratische System hat jedoch weder den einen noch den anderen Weg entscheidend eingeschlagen. Den ersten, der Ausgabensenkung, konnte es nicht beschreiten:

1. war es zu schwach, um die aus der außenpolitischen Knechtung resultierenden Kriegs- und Tributlasten zu beseitigen,

2. für eine parlamentarisch-demokratische Willensbildung liberaler Prägung ist aktive Wirtschaftspolitik schon ideologisch nicht möglich. Das Arbeitslosenproblem konnte daher trotz der auch finanzwirtschaftlich außerordentlichen Bedeutung von ihr nicht gelöst werden,

3. ein Anwachsen des Verwaltungsaufwandes ist ein Kennzeichen demokratisch regierter Staaten[176]),

4. aus dem unter 2. angeführten Grunde konnte seitens der politischen Führung auch nicht der Weg der Einnahmesteigerung durch aktive Wirtschaftspolitik wirksam betrieben werden, abgesehen davon, daß sie auch nicht dazu imstande gewesen wäre.

Die Ueberbelastung durch Steuern stellt sich folgendermaßen dar:

Volkseinkommen, Steuer- und Soziallasten[177])

Jahr	Volkseinkommen	Ges.steuerl. Soziallasten			Steuer- u. Soziallasten		
	Mrd. M. bzw. RM	Mrd. M. bzw. RM	v. H. Vlkk.	Mrd. M. bzw. RM	v. H. Vlkk.	Mrd. M. bzw. RM	v. H. Vlkk.
1	2	3	4	5	6	7	8
1913	44,5	4,0	9,0	1,1	2,5	5,1	11,5
1925	54,3	10,6	19,5	2,7	5,0	13,3	24,5
1926	56,2	11,7	20,8	3,4	6,1	15,1	26,9
1927	62,5	13,5	21,6	4,2	6,7	17,7	28,3
1928	69,0	14,3	20,7	4,9	7,1	19,2	27,8
1929	70,5	14,4	20,4	5,2	7,4	19,6	27,8

176) Vgl. Anm. 235 d. Arb.
177) Aus: Finanzen u. Steuern, 1930, S. 550.

Die Tabelle zeigt, daß die Gesamtlast in den letzten Jahren auf ungefähr das 2½fache der Vorkriegszeit gestiegen ist und rund 28 % des Volkseinkommens beträgt. Ist in diesem Prozentsatz die steuerliche Ueberbelastung ohne weiteres zu erblicken? Die Frage ist zu verneinen. Für die Entscheidung, ob eine Ueberbelastung gegeben ist oder nicht, kann eine eindeutige zahlenmäßige Grenze nicht festgelegt werden; zahlenmäßig gleiche steuerliche Belastung bedeutet nicht in jedem Falle und zu jeder Zeit dasselbe. Für die Entscheidung, ob eine Ueberbelastung vorliegt oder nicht, bedarf es der Heranziehung und Berücksichtigung folgender zwei Momente:

1. Der Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft,

2, der Verwendung der aufgebrachten Mittel; denn „die gesamtwirtschaftliche Problematik der öffentlichen Verausgabung liegt..... in erster Linie im Qualitativen und nicht im Quantitativen. Nicht welche Quote vom Nationaleinkommen der Staat dirigiert, sondern ob im gegebenen Moment die öffentlich erzwungene Verausgabung wirtschaftlich verantwortlich ist, ist die entscheidende volkswirtschaftliche Frage. Je wirtschaftsförderlicher die öffentliche Verausgabung, um so größer ist auch die volkswirtschaftliche Belastungsfähigkeit — und umgekehrt“[178]). (Auch die Reichsfinanzstatistik hat dieser Erkenntnis Rechnung getragen und unterscheidet — abweichend von dem Einteilungsgrund Terhalles — Einkommensbindung, -verschiebung und -minderung[179]).

Unter Berücksichtigung dieser beiden Umstände muß allerdings für die Nachkriegszeit gesagt werden, daß die Grenze der steuerlichen Belastungsfähigkeit der privaten Wirtschaft überschritten war. Der vier Jahre lange Krieg hatte alle Reserven der Wirtschaft, des landwitschaftlichen wie industriellen Sektors, vernichtet und ihre Leistungsfähigkeit erheblich herabgemindert, nicht zuletzt infolge des Verlustes der Rohstoff- und Absatzmärkte. Für eine derartig geschwächte Wirtschaft war eine steuerliche Belastung — wie sie die Tabelle zeigt — in jedem Falle untragbar[180]). Die nachfolgenden zwei Tabellen sollen diese Annahme stützen:

Es betrug der Finanzbedarf pro Kopf der Bevölkerung in Mark bzw. RM[181]):

1913/14	124,20
1925/26	231,78
1926/27	275,61
1927/28	300,76

178) Terhalle, F.: Deutschlands Finanznot (Das Probl. d. öff. Lasten, S. 7); ders.: Leitfaden der deutsch. Finanzpolitik, 1936, S. 36 ff; vgl. auch Raab, F.: Wege z. Steuerermäßigung, 1926, S. 40; desgl. Colm: Die method. Grundlagen d. internat. vergl. Stat., Weltwirtschaft.Arch. 22. Bd., (1925 II) S. 233.
179) Vgl.: Finanzen u. Steuern 1930, S. 547 ff.
180) Vgl. Schacht, H.: Nicht reden, handeln! 1930, S. 5.
181) Aus: Finanzen und Steuern, 1930, S. 107.

Einkommensschichtung im Deutschen Reich 1913, 1926 und 1928[182])

Einkommensstufen 1913 (i. M.)	Einkommensstufen 1926 u. 1928 (i. RM) jeweilige Kaufkraft	Anzahl d. Einkommenbezieher i. v. H. d. Gesamtzahl 1913	1926	1928	Einkommen i. v.H. d. Ges.Einkommens 1913	1926	1928
0— 900	0— 1 200	51,01	63,86	57,21	22,48	34,31	29,15
900— 2 000	1 200— 3 000	39,29	28,32	32,27	37,23	32,32	32,61
2 000— 3 000	3 000— 5 000	5,27	4,95	6,46	10,43	12,60	13,95
3 000— 5 500	5 000— 8 000	2,46	1,77	2,53	6,99	7,26	8,88
5 500— 8 500	8 000— 12 000	0,89	0,57	0,82	3,93	3,70	4,48
8 500—10 000	12 000— 16 000	0,27	0,21	0,28	1,64	1,96	2,20
10 000—16 000	16 000— 25 000	0,37	0,18	0,23	3,09	2,32	2,63
16 000—30 000	25 000— 50 000	0,25	0,10	0,14	3,53	2,35	2,63
30 000—70 000	50 000—100 000	0,10	0,02	0,04	3,80	1,41	1,55
über 70 000	über 100 000	0,06	0,01	0,02	6,06	1,77	1,72

Im Zusammenhang betrachtet ergeben diese Tabellen, daß der Finanzbedarf pro Kopf der Bevölkerung zwar um das 2½fache gestiegen ist, die höheren und höchsten Einkommensschichten jedoch zahlen- und summenmäßig in der Nachkriegszeit erheblich gefallen sind. So erstellen die Einkommensschichten ab 8 500 M. aufwärts (1913) 18,94 %, (1926) nur 9,81 und (1928) 10,93 % des Gesamteinkommens.

aa) Kriegs- und Tributlasten.

Die Annahme einer Ueberbelastung der Wirtschaft wird noch bestärkt, wenn man die Verwendung der Mittel in Betracht zieht. In erster Linie sind hier die sog. Kriegsentschädigungen zu nennen. Sie stellen eine Leistung ohne jegliche Gegenleistung, eine Einkommensminderung dar und sind aus diesem Grunde als Belastung besonders schwerwiegend[183]), ganz abgesehen davon, daß ihre schwankenden Beträge (sog. Besserungsschein) und die Unbestimmtheit der Termine und Höhe der Zahlungen lange Zeit ein starkes Moment der Unsicherheit der Reichshaushalte (und über den Finanzausgleich auch der Länder- und Gemeindehaushalte) bildeten; ganz abgesehen auch von der Berechtigung der Reparationen dieser Art, denn

> „nach den eingehenden Untersuchungen der Politiker und Vertreter der Wissenschaft in der Welt . . . (steht) das e i n e fest, daß die Deutschland auferlegten Reparationen dem Grunde nach eine Vertragsverletzung und der Höhe nach entweder

182) Aus: Stat. Jahrb., 1931, S. 533.

jeder menschlichen Vernunft spotten oder ein drastisches Beispiel von der gänzlichen Urteilslosigkeit der damals führenden Politiker darstellen — soweit es sich nicht wie bei Frankreich um eine Fortführung des Krieges mit veränderten Mitteln handelte"[184]).

Um die ganze Schwere der Reparationslasten zu verstehen, ist außerdem folgendes zu berücksichtigen: Wenn man ein Volk zwingt, Tribute zu zahlen, so muß man ihm zumindest auch die Möglichkeit geben, diese Tributleistungen zu erarbeiten. Diese Möglichkeit wird in der Regel in einer gesteigerten Ausfuhr bestehen müssen, was für die damalige deutsche Wirtschaft als Veredelungsindustrie und Werkstatt der Welt in besonders starkem Maße zutraf. Es ist bekannt, daß im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr die einzelne Volkswirtschaft von sich aus die Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Volkswirtschaften wohl unterbrechen und zerstören — z. B. durch Ein- und Ausfuhrverbote — nicht aber erzwingen und herstellen kann, ohne oder gegen den Willen der anderen Volkswirtschaften. Es gibt im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr keine Befehlsgewalt, um das zu erzwingen. Die Geschichte kennt bislang als Beispiel dafür nur ein schattenhaftes Zerrbild, den Völkerbund. Für die Erfüllung der Deutschland auferlegten Reparationen war daher der Wille der „Gläubigerstaaten", Deutschland am zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr teilnehmen zu lassen, unbedingt erforderlich und entscheidend. Dieser Wille aber war bei den Gläubigerstaaten gar nicht vorhanden, wenigstens lassen deren handelspolitische Maßnahmen diesen Schluß nicht zu. Systematisch hat man Deutschland vom zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr mit allen Mitteln abgeschnürt, aber gleichzeitig im Widerspruch dazu unvermindert die Reparationsforderungen verfochten. Terhalle sagt daher mit Recht[185]):

„Insbesondere der wirtschaftliche Widersinn eines Verlangens nach Reparationen und einer gleichzeitigen scharfen handelspolitischen Abwehr wirklicher Erfüllung ist immer wieder zu betonen."

Die Reparationsforderungen an Deutschland waren daher nicht nur unberechtigt, sondern stellten eine Maßnahme zur Vernichtung Deutschlands als Wirtschafts- und Weltmacht dar. Das Moment der

---

183) Z. B. betrugen die Reparationszahlungen 1927 3 % des Volkseinkommens oder 10 % der Gesamtsteuerlast (vgl. Finanzen u. Steuern, 1930, S. 257 u. S. 550).

184) Jessen, J.: „Volk u. Wirtschaft", 1936, S. 60; vgl. auch Terhalle, F.: Die Reparationskontrolle, 1925, S. 110.

185) Terhalle, F.: Deutschlands Finanznot. Das Probl. d. öff. Lasten, S. 24; vgl. auch hierzu Beckerath, H.: Reparationsagent und deutsche Wirtschaftspolitik, S. 48; Jessen, J.: Art. Reparationen (Wtb. d. Vw., S. 88); Raab, F.: Deutschlands Recht zur Einstellung der Reparationen, 1932, S. 13 ff; Schacht, H.: Das Ende der Reparationen, S. 196 ff; ders.: Nicht reden, handeln! Deutschland nimm Dein Schicksal selbst in die Hand (1930), S. 6, S. 11 ff; ders.: Rede auf der Tagung des Reichsverbandes der Deutschen Industrie in: Reuter a.a.O., S. 69 ff und S. 149; Sering, M.: Deutschland unter dem Dawesplan, 1928, S. 82 ff.

Einkommensminderung, vor allem in Verbindung mit der gekennzeichneten handelspolitischen Haltung und Einstellung der Gläubigerstaaten hätte der damaligen deutschen Regierung Anlaß sein müssen, mit aller Kraft und allen Mitteln die Beseitigung der Tributlasten zu betreiben. Der politischen Struktur, die jedoch angesichts dieser Tatsachen als einzige Möglichkeit den Weg der Erfüllungspolitik beschreiten ließ — auch dann noch, als der wahre Zweck der Reparationen offensichtlich war und Deutschland die Tribute tatsächlich mit Auslandskrediten[186]) „bezahlte" — muß daher auch die volle Verantwortung für die finanzpolitischen Folgen zugesprochen werden, die sich daraus ergaben.

Es ist bei der Fülle der Fragen unmöglich, im einzelnen auf den Einfluß der parlamentarisch-demokratischen Regierungsform, insbesondere der s. Zt. bestehenden parteipolitischen Zersplitterung Deutschlands auf die Lösung der Reparationsfrage (von der Unterzeichnung des „Friedensvertrages" an) einzugehen; eine gründliche Erörterung dieser Frage würde allein den Inhalt einer besonderen Arbeit bilden müssen. Wir müssen uns daher auf zwei Feststellungen grundsätzlicher Art beschränken:

1. Allgemein hat das parlamentarisch-demokratische System verhindert, daß die Vertreter der deutschen Belange in den Reparationsverhandlungen sich auf eine, von der Kraft einer geeinten Nation getragene, geschlossene Abwehr gegen die Forderungen der „Siegerstaaten" stützen konnten. So sagt Schacht[187]): „Nichts hat mir in Paris so sehr das Gefühl der Scham ins Blut getrieben, als da mich ein wohlwollender amerikanischer Konferenzmitarbeiter auf die gegenseitige Anfeindung und Zerklüftung in unserem deutschen Volke ansprach."

2. Im besonderen: Die Interessenpolitik der Parteien hat auch vor den Lebensnotwendigkeiten der deutschen Nation nicht Halt gemacht, sondern hat die unabweisbaren außenpolitischen Forderungen den Zielen der Partei untergeordnet[188]). Zum Beweise dieser Behauptung und zur Kennzeichnung der Art und Weise, wie die parteipolitischen Bestrebungen die Erfüllungspolitik bestimmend verursacht haben, wollen wir ein paar kennzeichnende Beispiele für das Verhalten der Parteien in der Reparationsfrage darzustellen versuchen.

---

186) Vgl. Schacht: Nicht reden, handeln! 1930, S. 8; ders.: Grundzüge deutscher Wirtschaftspolitik, 1932, S. 17.

187) Schacht, b. Reuter a.a.O., S. 90; vgl. ebenda auch S. 93; vgl. Reinhardt SBRT Bd. 444, (1930) S. 363 C.

188) Goebbels, J.: Kampf gegen Young, 1929, S. 6 ff.

Die Sozialdemokratische Partei mit der ihr eigenen internationalen Ausrichtung hat in der Reparationsfrage kein Problem der deutschen Nation gesehen, sondern eine Lösung nur vom Standpunkt der internationalen Arbeiterklasse aus angestrebt und damit von Anfang an eine Verständigungspolitik verfolgt[189]). Die Ausführungen der Vertreter der Sozialdemokratie im Parlament wie in der Presse sind die besten Beweise dafür:

1. Breitscheid erklärte im Reichstag[190]): „Für uns ist die Internationale der Arbeiterschaft nicht erledigt. In Wien ... standen die internationalen Vertreter der Arbeiterschaft auf dem Standpunkt: Ohne Durchführung der Gewalt müssen wir zu einer internationalen Regelung dieser Frage kommen. Wir sind überzeugt, daß dieser Gedanke sich im Laufe der Zeit durchringen wird, wir sind überzeugt, daß die internationale Arbeiterschaft, die die einzige ist, die ein Rezept und den Willen besitzt, den Frieden ohne Gewalt zu einer Wahrheit zu machen, auch die Kräfte erringt, um in dem Kampfe gegen die widerstrebenden Elemente in allen Ländern, in Deutschland so gut wie in Frankreich und England, den Sieg davontragen zu können ... Wir richten unsere Hoffnung ... auf den Klassenkampf, auf den Weg des internationalen Proletariats ...."

2. Der „Vorwärts" schrieb zur Annahme des Dawesplans am 30. 8. 1924[191]):

„Die Annahme der Dawesgesetze durch diesen Reichstag . . . ist rein sachlich gesehen ein ungeheurer Erfolg der sozialdemokratischen Politik ... Die Sozialdemokratie hat vom ersten Tage an, zuerst in fast völliger Isolierung, für die Annahme und Durchführung des Dawesplanes gewirkt. Ja, die Annahme der zur Ausführung notwendigen Gesetze durch diesen Reichstag ist ein unerhörter Triumph der sozialdemokratischen auf Verständigung und Vertragserfüllung gerichteten Außenpolitik über die wüste Demagogie der nationalistischen Phrase."

3. Als Schacht s. Zt. Widerspruch dagegen erhob, daß der Betrag der unaufschiebbaren Jahreszahlung von 660 auf 700 Mill. erhöht würde, schrieb der Vorwärts[192]):

„Wir — die Sozialdemokraten — sind überzeugt, daß die Jahressumme, die Deutschland ohne Inanspruchnahme eines Moratoriums stets wird überweisen können, wesentlich über 660 und wesentlich über 700 Millionen liegen wird."

189) Vgl. Reinhardt, SBRT, Bd. 444, 1930, S. 364.
190) Breitscheid Bd. 348 SBRT (1921) S. 2874 B.
191) Vgl. SBRT Bd. 444, S. 363 C (1930).
192) Vgl. SBRT Bd. 444, S. 363 C (1930).

4. Zum Youngplan schrieb der „Vorwärts“[193]):

„Die Gegner des Youngplans tun so, als ob sie in ihm eine furchtbare Versklavung des deutschen Volkes sähen. Wir sehen in ihm einen großen Schritt zur Freiheit, eine große Tat der Befreiung und Entlastung.“

Aus den angeführten Stellen geht hervor, daß die Sozialdemokratie in der Reparationsfrage ausschließlich ihren parteipolitischen — d. h. international ausgerichteten — Forderungen gefolgt ist und daß sich aus diesen die Verständigungspolitik als logische Folge ergab. Die parteipolitischen Bestrebungen der Sozialdemokratie und die von ihr betriebene Erfüllungspolitik stehen daher in ursächlichem Zusammenhang. Die zahlenmäßig starke Vertretung der Sozialdemokratie und der mit ihr in Koalition stehenden Parteien bleibt daher ein Verhängnis für die deutsche Reparationspolitik[194]).

Ein zweites Beispiel des parteipolitischen Einflusses auf die Erfüllungspolitik soll an dem Verhalten der deutschnationalen Volkspartei gezeigt werden.

Der deutschnationale Abgeordnete Hergt stellte s. Zt. im Reichstag[195]) eine grundsätzliche Verschiedenheit zwischen der sozialdemokratischen und der deutschnationalen Auffassung von Agitation und Staatsnotwendigkeit fest, indem er sagte:

„... zwischen der Sozialdemokratie und der Deutschnationalen Volkspartei besteht nach dieser Richtung (Auffassung von Agitation und Staatsnotwendigkeit) doch ein wesentlicher Unterschied. Die Sozialdemokraten arbeiten positiv mit, während die Deutschnationale Volkspartei sich in schroffer Opposition befindet und seit der Revolution .... befunden hat und die Agitation tatsächlich über die Staatsnotwendigkeiten gestellt hat.“

Haben aber die Deutschnationalen nicht a u ch die Staatsnotwendigkeiten den Vorteilen ihrer Partei geopfert? Es ist zuzugeben, daß die Vertreter der DNVP. zum Widerstand gegen die Erfüllungspolitik aufgerufen haben[196]). So sagte u. a. Hergt[197]):

„Unsere Stellung liegt klar zutage. Wir wollen, (daß gegen) ... die große Offensive Frankreichs eine großzügige Abwehraktion, eine großzügige deutsche Gegenoffensive veranstaltet wird ... Wir wollen, daß mit der Erfüllungspolitik, die zu dieser katastrophalen Situation geführt hat, endgültig gebrochen wird ... Wir wollen ... Revision des Friedensvertrages.“

---

193) Ebenda. Anmerkung 191, 192 u. 193 sind v. Reinhardt (SBRT. Bd. 444, 1930) S. 363 zit.
194) Vgl. Stat. Jahrb., 51, Jhg. 1932, S. 541.
195) Hergt, SBRT. Bd. 353 (1922) S. 6333.
196) Vgl. Westarp, SBRT, Bd. 348, S. 2861 ff, 1921; ders. Bd. 345 SBRT S. 833 B (1920); ders. Bd. 352 SBRT, S. 5573 C (1922) u. a.
197) Hergt, SBRT, Bd. 353 (1922), S. 6631 D.

Im entscheidenden Augenblick der Reparationsverhandlungen haben die Deutschnationalen jedoch ihre Grundsätze von Parteipolitik und Staatsnotwendigkeit vergessen. Curtius teilte s. Zt. als Abgeordneter der Deutschen Volkspartei den Deutschnationalen mit[198]):

„Uebernimmt die Deutschnationale Volkspartei die Verantwortung für das Zustandekommen des Londoner Paktes mit uns, dann wird die Deutsche Volkspartei mit allen Mitteln auf eine ihrer Bedeutung entsprechende Teilnahme der Deutschnationalen an der Reichsregierung hinwirken."

Auf diese innerpolitischen Versprechungen hin haben die Deutschnationalen dann die zur Erzielung der notwendigen Mehrheit für die Annahme des Londoner Abkommens 48 Stimmen aufgebracht[199]); die Partei hat zwar offiziell abgelehnt, ihre Vertreter aber haben zugestimmt[200]).

Die beiden von uns angeführten Beispiele zeigen jedenfalls, daß die Erfüllungspolitik ursächlich mit dem parlamentarisch-demokratischen System in Zusammenhang gebracht werden muß, da jeweils die Zustimmung zur Erfüllung mit Rücksicht auf parteipolitische Bestrebungen bzw. Forderungen gegeben worden ist. Das Ziel, das die Sozialdemokratie mit der Zustimmung zur Erfüllungspolitik verfolgte, war zwar wesentlich anders geartet als das der Deutschnationalen; in der Auswirkung auf die Erfüllungspolitik waren die Bestrebungen beider Parteien grundsätzlich g l e i ch. In jedem Falle ist durch sie — durch das internationale „Ideal" wie durch das Streben nach dem innerpolitisch-parlamentarischen Vorteil — die Erfüllungspolitik ermöglicht worden.

bb) Erwerbslosenfürsorge.

Den zweiten für die steuerliche Ueberbelastung wesentlichen Faktor bildet der Aufwand für die aus Anlaß der Arbeitslosigkeit getroffenen Maßnahmen.

Es wurden aufgewendet (ohne die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge)[201]):

1924	333,3	Mill. RM	1929	1 715,8	Mill. RM
1925	270,7	„ „	1930	2 819,8	„ „
1926	1 226,9	„ „	1931	3 122,4	„ „
1927	1 513,2	„ „	1932	2 983,4	„ „
1928	1 393,7	„ „			

198) Vgl. SBRT. Bd. 388 (1926), S. 5429.

199) Vgl. SBRT. Bd. 384, S. 173 B; desgl. SBRT. Bd. 388 (1926), S. 4569 B; desgl. SBRT. Bd. 388 (1926), S. 5464 D; ebenso Löffler: Die deutsche Arbeiterschaft u. d. Sachverständigengutachten, 1924, S. 38.

200) Vgl. Anm. 199.

201) Aus Reichsarbeitsblatt 1936, H. 33, S. 476 ff.

Verglichen mit der Gesamtlast (Steuern und Sozialabgaben) betrug der Aufwand für Arbeitslosenhilfe im Laufe der Jahre mehr als 10 v. H. Eine besondere Bedeutung erhält dieser Aufwand durch seine finanzpolitische Eigenart; diese besteht darin, daß diese Summen nicht nur als Ausgabe notwendig wurden, sondern mit Zunahme der Arbeitslosigkeit gleichzeitig erstens diese Unterstützungsempfänger als Steuerzahler — von Verbrauchssteuern abgesehen — ausfielen und zweitens die notwendig steigende steuerliche Belastung der Wirtschaft immer mehr Betriebe aus der Erzeugung — im weiteren Sinne — und damit auch als Steuerzahler ausscheiden ließ. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit ergab sich ein Steigen der Ausgaben einerseits und ein zweiseitiges Zusammenschrumpfen der Einnahmen anderseits, und zwar in jener verhängnisvollen Weise, daß gleichzeitig mit dem geringsten Einnahmeaufkommen die stärkste Beanspruchung der Ausgaben zusammentraf.

Es läßt sich z. B. folgendes Zahlenbild aufstellen:

Jahr	Konkurse i. T.[202])	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe (Mrd. RM)[203])
1926	15,8	1,23
1927	7,9	1,51
1928	10,6	1,39
1929	13,2	1,71
1930	15,5	2,82
1931	19,3	3,12
1932	14,1	2,98

Beide Zahlenreihen sind der Ausdruck desselben innerwirtschaftlichen Vorganges; sie zeigen daher auch (von den Anfangsjahren abgesehen) die allgemeine gleiche Entwicklung und bestätigen die oben geäußerte Ansicht. Den Höhepunkt bildet das Jahr 1931; der Aufwand für die Arbeitslosenhilfe beträgt 3,12 Milliarden, und gleichzeitig scheiden der Tabelle nach auch die meisten Betriebe aus. Diese Tatsache ist an und für sich selbstverständlich, da Betriebseinstellungen und Arbeitslosigkeit in ursächlichem Zusammenhang stehen, sie soll aber hier für das besondere Gewicht der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe angeführt werden. Wie man von einer Preisschere der landwirtschaftlichen und industriellen Erzeugnisse spricht, so könnte man auch hier von einer Schere der Einnahmen und Ausgaben sprechen, nur mit dem bedeutungsvollen Unterschied, daß sie in unserem Falle immer zwangsläufig entstehen m u ß.

Gemäß unserer Fragestellung ist nun zu prüfen, ob und inwieweit die Arbeitslosigkeit in ursächlichen Zusammenhang mit dem parlamentarisch-demokratischen System gebracht werden kann.

---

202) Vierteljahreshefte z. Stat. d. DR. 42. Jhg. 1933, 2. H., S. 125.
203) Vgl. Anm. 201.

Fest steht zunächst, daß die parlamentarisch-demokratische Regierung während der ganzen Zeit von 1919—32 es nicht vermocht hat, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, sondern der Zusammenbruch der gesamten Wirtschaft im Laufe der Jahre stetig fortgeschritten ist. Der Beweis sind die zerrüttete Staatsfinanzwirtschaft, die bankrotte Privatwirtschaft und die mehr als 7 Millionen Arbeitslosen bei der Machtübernahme des Nationalsozialismus.

Ein entscheidender Grund für die Massenarbeitslosigkeit ist das Fehlen einer aktiven, von einheitlichen und organischen Grundsätzen geleiteten Wirtschaftspolitik. Der liberalistischen politischen Willensbildung in der Form der parlamentarischen Demokratie ist der wirtschaftspolitische Liberalismus wesenseigentümlich; geschichtlich betrachtet sind sie zwar zunächst unabhängig voneinander vertreten worden, ihre Wirksamkeit haben sie jedoch erst durch die Verbindung beider miteinander erlangt. So heißt es bei Keynes in diesem Zusammenhang[204]):

> „Gegen Ende des 18. Jahrhunderts machte das göttliche Recht der Fürsten den Menschenrechten und dem Gesellschaftsvertrag Platz, und das göttliche Recht der Kirche wich dem Prinzip der Toleranz und der Auffassung, daß die Kirche eine „freiwillige Vereinigung von Menschen"[205]) sei... Fünfzig Jahre später wurde der göttliche Ursprung und die uneingeschränkte Herrschaft der Pflicht von Nützlichkeitserwägungen verdrängt. Locke und Hume gründeten auf diese Lehre den Individualismus. Der Gesellschaftsvertrag gewährte dem Individuum bestimmte Rechte und... stellte das Individuum in den Mittelpunkt.... Rousseau leitete die Gleichheit vom Naturzustand ab, Paley vom Willen Gottes und Bentham von einem mathematischen Gesetz der Gleichwertigkeit. Auf diese Weise kamen die Begriffe Gleichheit und Altruismus in die Staatsphilosophie hinein, und von Rousseau und Bentham zusammen stammen Demokratie und utilitaristischer Sozialismus her. Dies ist der zweite Gedankengang... Aber den früheren Gedankengang hat er nicht verdrängt: er hat sich mit ihm vereinigt. Der Beginn des 19. Jahrhunderts vollbrachte diese wundersame Einigung.... Nichtsdestoweniger wäre jener Zeit die Harmonisierung dieser Gegensätze nicht gelungen, wären nicht die Nationalökonomen im richtigen Moment auf der Bildfläche erschienen. Die Idee einer göttlichen prästabilierten Harmonie zwischen privatem Vorteil und allgemeinem Wohl erscheint schon bei Paley, aber erst

204) Keynes, J. M.: Das Ende des Laissez-faire 1926. S. 1 ff.
205) Locke: „A letter concerning Toleration", b. Keynes ebenda, S. 1 zit.

die Oekonomen haben ihr eine feste Grundlage gegeben... Zu der philosophischen Lehre, daß der Staat kein Recht zur Einmischung, und zu dem göttlichen Wunder, daß er es gar nicht nötig habe sich einzumischen, gesellt sich nun der wissenschaftliche Nachweis, daß seine Einmischung gar nichts nutzt ... Dem Prinzip des Laissez-faire war es gelungen, Individualismus und Sozialismus miteinander zu versöhnen und Humes Egoismus mit dem größten Glück der größtmöglichen Zahl zu vereinen. Der Staatsphilosoph konnte nunmehr dem Geschäftsmann das Feld räumen — denn dieser vermochte das Summum Bonum des Philosophen zu erreichen, wenn er lediglich seinen eigenen Vorteil verfolgte."

Aus dieser Feststellung von Keynes ergibt sich, daß der wirtschaftliche und politische Liberalismus in der Form der Demokratie[206]) ihrem Ursprung nach erst durch die Verbindung beider miteinander wirksam geworden sind; sie bilden daher eine Einheit.

Trotzdem erhebt sich für uns die Frage, ob im Deutschland der Nachkriegszeit mit dem politischen Liberalismus auch der wirtschaftliche Liberalismus gegeben war. Diese Frage ist deshalb berechtigt, da in der Tat das Bestehen einer liberalistisch-individualistischen Wirtschaftsweise für die Vorkriegs- wie Nachkriegszeit ernsthaft in Frage gestellt bzw. geleugnet worden ist. So sagt z. B. Frisch[207]):

„Die Lehre vom freien Spiel der Kräfte ist wohl in keinem Lande völlig durchgeführt worden und hat schon lange Zeit vor dem Weltkriege, sicher aber während des Weltkrieges und danach in keiner Volkswirtschaft mehr eine Rolle gespielt... Es wird schwer nachzuweisen sein, wann in Deutschland im Gegensatz zu England der Grundsatz des laissez-faire unumschränkt geherrscht haben soll.... Die in Deutschland vor allen anderen Ländern getriebene Sozialpolitik ist eine der bedeutendsten Abweichungen von diesem Grundsatz. Ebenso hat das Aufkommen trustartiger Gebilde und der Kartelle schon lange vor dem Kriege in Deutschland die Frage der Kartellaufsicht zur Erörterung gebracht, wie die Verstaatlichung der Eisenbahnen, der Erwerb von Kohlenzechen und dergl. in Deutschland eine gewisse Einwirkung der Allgemeinheit auf große monopolartige Gebilde und damit eine Zügelung der freien Kräfte schon vor dem Kriege bezweckten...

---

206) Auch andere als die demokratischen Staatsregierungen können durchaus eine liberalistische Wirtschaftspolitik betreiben; der parlamentarischen Demokratie ist eine solche aber wesenseigentümlich; d. i. der Unterschied.

207) Frisch: Das Ende des Laissez-faire? i. Dtsch. Vw. 1. Jhg. Nr. 6, S. 171; vgl. auch Schmalenbach b. Weber, A.: Das Ende des Kapitalismus? 1929, S. 11 ff.

wie denn überhaupt mit der Abkehr Deutschlands vom Freihandel im Jahre 1879 das Prinzip des laissez-faire aufgegeben war, wenn es jemals vorher bestanden hatte.
Wir in Deutschland haben in den letzten Jahren die verschiedenen ... Zentralgewalten ... an der Arbeit gesehen, den Individualismus der Wirtschaft zugunsten eines ungeregelten Staatssozialismus zu unterdrücken."

Sind diese Einwände geeignet zu beweisen, daß in Deutschland entweder überhaupt nicht oder zumindest in der Nachkriegszeit[208]) eine liberalistisch-kapitalistische Wirtschaftsordnung nicht bestanden hat?

Zunächst muß zugegeben werden, daß Deutschland in stärkerem Umfange sozialpolitische Maßnahmen durchgeführt hat als z. B. England. Es ist aber die Frage, ob die Art dieser sozialpolitischen Maßnahmen eine wesentliche Durchbrechung der individualistisch-liberalistischen Wirtschaftsordnung bedeutet. Diese Frage ist nach unserer Ansicht zu verneinen, da wohl eine rein liberalistische Wirtschaftsordnung ohne jegliche sozialpolitische Korrektur nicht denkbar oder durchführbar erscheint. Zu dieser Annahme berechtigt uns die Tatsache, daß die Anhänger liberalistischer Wirtschaftsordnung in den sozialpolitischen Maßnahmen keinen Widerspruch zu dieser, sondern eine notwendige, sogar vorteilhafte Korrektur der Auswüchse sehen. So heißt es z. B. bei Gestrich[209]):

„Es ist fast zum Dogma geworden, daß sich die liberalistische Wirtschaftspolitik darin erschöpfen müßte, jegliche Organisation im Wirtschaftsleben abzulehnen, wenn möglich zu zerschlagen und den Zustand einer atomistisch-individualistischen Volkswirtschaft herzustellen. In der sozialistischen Doktrin gilt ja deswegen der Liberalismus nur als Uebergangsperiode, der mit gesetzmäßiger Notwendigkeit eine neue Organisation der Wirtschaft in sozialistischer Form folgen muß. Aber auch in der „bürgerlichen" Nationalökonomie ist es seit der Zeit der jüngeren historischen Schule fast allgemein üblich geworden, die Zeiten der liberalen Wirtschaftspolitik als vergangen zu betrachten, nachdem sozialpolitische Eingriffe des Staates allgemein als notwendig anerkannt werden. Diese Auffassung von liberaler Wirtschaftspolitik, die sich einen Liberalismus nur negativ und antistaatlich vorstellen kann, ist verständlich, solange man ihn mit streng individuali-

208) Die Kriegszeit schalten wir aus der Betrachtung aus, da die außerordentlichen Umstände eine gesonderte Beurteilung verlangen.

209) Gestrich, H.: Liberalismus als Wirtschaftsmethode (1930), S. 24 f.; ebenso auch Luther, H.: Ansprache im Ueberseeklub, Hamburg, S. 6 f.

stischer Philosophie und Staatsauffassung identifiziert. Faßt man aber, wie wir, den Liberalismus als Wirtschaftsmethode auf, so ist diese Konsequenz keineswegs notwendig. Man kann sich dann den Staat durchaus aktiv vorstellen mit der festen Zielsetzung, die lebendigen Kräfte des liberalen Wirtschaftssystems zu erhalten und zu fördern, weil es eben das ertragreichste ist."

Die Tatsache sozialpolitischer Maßnahmen seitens des Staates schließt also — wie die eben angeführte Stelle zeigt — das Bestehen einer liberalistischen Wirtschaftsordnung nicht aus. Wenn Deutschland in stärkerem Umfang sozialpolitische Maßnahmen durchgeführt hat, so ist darin deshalb keine Abkehr von liberalistischer Wirtschaftsordnung, sondern nur ein gradueller Unterschied zu der liberalistischen Witschaftsweise anderer Staaten zu sehen. Der Unterschied liegt aber durchaus i n n e r h a l b der liberalistischen Wirtschaftsordnung.

Auch was den Einwand in bezug auf die Monopole, Kartelle, staatliche Preisfestsetzung und Verstaatlichung einzelner Betriebe anbetrifft, lehnen Anhänger der liberalistischen Wirtschaftsordnung es ab, in diesen Maßnahmen schon eine grundsätzliche Abkehr von der liberalistischen Wirtschaftsordnung zu sehen. Beckerath z. B. sagt in diesem Zusammenhang:

„Die vielfach und oft in tendenziöser Absicht aufgestellte Behauptung, der Industrialismus habe bereits aus sich heraus die Basis des Privatkapitalismus mit dem freien Marktspiel der rein individualistischen Wirtschaftsverantwortung und individualistischer Führerauslese verlassen und sei im Begriff, zu einer von den Marktgesetzen emanzipierten kollektivistischen Wirtschaft mit grundsätzlich außerwirtschaftlicher Zielsetzung und gesellschaftlicher Führerbestimmung an Stelle der automatischen Führerwahl im Konkurrenzkampf zu werden, entspricht jedoch den Tatsachen der Gegenwart durchaus nicht. Nach wie vor entscheidet sich das wirtschaftliche Schicksal der ganz ungeheuren Mehrzahl aller privaten industriellen Unternehmungen ... im nationalen und internationalen wirtschaftlichen Wettkampf, der vor allem ein Preis- und Qualitätskampf ist. Solange die Kundschaft nicht zum Bezug bestimmter Waren gezwungen werden kann, und das ist in der privaten Wirtschaftssphäre tatsächlich nur ganz ausnahmsweise der Fall, beherrscht auf die Dauer nur derjenige Industrielle den Markt, der es versteht, mit den geringsten Kosten die im Verhältnis zum Preis brauchbarste und den Wünschen der Konsumenten am meisten entsprechende Ware herzustellen. Daran

ändert weder die Bildung von Konzernen etwas, die lediglich den Wettkampf auf den Wettbewerb zwischen größeren Einheiten konzentriert ..., noch auch die Bildung von Kartellen ... Eine tatsächlich dauernde Abweichung vom Marktgesetz kommt angesichts der immer bestehenden potentiellen Konkurrenzmöglichkeiten ... fast nur dort vor, wo der Staat einer bestimmten Industrieproduktion einen Monopolschutz verleiht"[210]).

Es ist nach obiger Ansicht daher nicht erwiesen, daß in der Nachkriegszeit keine liberalistisch-individualistische Wirtschaftsordnung mehr bestanden hat.

Der Zwiespalt der Meinungen ist nicht verwunderlich, solange man versucht, an einzelnen Erscheinungen des Wirtschaftslebens — deren Bedeutung hier durchaus nicht bestritten wird — eine Wirtschaftsordnung in ihrem Wesensinhalte zu bestimmen. Einzelne Erscheinungen sind dazu niemals geeignet, weil sie einmal nicht das ganze Wirtschaftsleben materiell umfassen und anderseits keine Entscheidung vermitteln können über die Einstellung zum Wesen und Zweck der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit, sondern zwangsläufig nur zu einem Teil derselben. Ein Urteil, gewonnen an Teilen des Wirtschaftslebens, wird immer verschieden sein, je nachdem man den einen oder anderen Teil als den wesentlichen ansieht.

Um eine eindeutige Entscheidung zu treffen, welcher Wirtschaftsordnung ein Zeitabschnitt zuzuordnen ist, darf man u. E. sein Urteil nicht an einzelnen äußeren Erscheinungsformen bilden, sondern an der — wenn auch hier und da durchbrochenen — Grundeinstellung zum Wesen und Zweck des wirtschaftlichen Handelns der Menschen, die das lebende und handelnde Element einer Volkswirtschaft darstellen; und zwar muß diese Entscheidung getroffen werden, unabhängig davon, ob die äußeren Erscheinungsformen der Wirtschaft tatsächlich der wirtschaftspolitischen Auffassung und Zielsetzung entsprechen; denn für die Charakterisierung wirtschaftspolitischer Zeitabschnitte kann nur der Wille — im Sinne einer zentralen Idee —, nach einer bestimmten wirtschaftspolitischen Idee zu handeln, entscheidend sein, gleichgültig, ob das den Grundsätzen des wirtschaftlichen Handelns entsprechende Ziel in jedem Falle auch erreicht wird — d. h. auf unsere Betrachtung angewendet: Selbst wenn man zugibt, daß die liberalistische Wirtschaftsordnung durch die Monopole, Kartelle, Konzerne usw. durchbrochen war, so bedeutet das nur, daß eine vollständige liberalistische Wirt-

210) Beckerath, H.: Der moderne Industrialismus, 1930, S. 421; vgl. auch Weber, A.: Das Ende des Kapitalismus? 1929, S. 23 ff; desgl. Gottl-Ottlilienfeld: Der Mythus der Planwirtschaft, 1932, S. 107 ff.

schaftsordnung nicht mehr vorhanden war[211]); damit ist aber noch keineswegs erwiesen, daß die Grundeinstellung nicht doch liberalistisch war.

Die zentrale Idee allen wirtschaftlichen Handelns in der Nachkriegszeit war aber tatsächlich immer noch — abgesehen von den Bestrebungen des marxistischen Sozialismus und ähnlichen Forderungen[212]) — die des individualistischen Liberalismus; d. h. an hervorragender und maßgebender Stelle wurde noch immer die Auffassung und Forderung vertreten, daß die Wirtschaft eigenen (Markt-) Gesetzen folge, daß das Streben des einzelnen nach seinem Vorteil auch den Wohlstand der größtmöglichen Zahl in sich berge und der Staat nur Auswüchse und Notstände von Fall zu Fall zu beseitigen und zu bekämpfen habe. Es ist immer nur von einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Rede, niemals aber von einer Wirtschaftspolitik, die den Anspruch auf eine organische Einheitlichkeit machen könnte. Reichsbankpräsident Luther führte z. B. noch 1932 aus[213]):

> „Soll Vertrauen in der Wirtschaft wieder erzeugt werden, so müssen alle Kräfte darauf gerichtet werden, die *natürlichen Gesetze des Wirtschaftslebens wieder zur freien Geltung zu bringen.* Das Wort frei heißt dabei nicht, daß der Staat sich um das Kräftespiel der Wirtschaft nicht zu kümmern habe. Alle deutsche Ueberlieferung der Sozialpolitik würde gegen eine solche Auffassung sprechen .... Niemand wird leugnen wollen, daß das individualistisch-kapitalistische System oder besser gesagt das System der freien Marktwirtschaft wie alles menschliche Wirken, nicht auch zu Fehlern und Auswüchsen führen kann und geführt hat; aber deswegen darf man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten, sondern man wird das tun, was man bisher auch für vernünftig hielt, nämlich offenkundig gewordene oder werdende Fehler und Auswüchse zu beseitigen suchen. Man muß an das anknüpfen, was sich durch die Erfahrung der Menschheit ... als zweckmäßig und anständig herausgestellt hat.

---

211) Vgl. Jessen, J.: Volk und Wirtschaft, 1936, S. 51; desgl. Weber, A.: Das Ende des Kapitalismus? 1929, S. 23.

122) Vgl. Weber, A.: Wirtschaft u. Politik, 1925, S. 18; desgl. auch Gottl-Ottlilienfeld a.a.O., S. 93 ff.

213) Luther, H.: Ansprache im Ueberseeklub Hamburg am 20. 10. 1932, S. 6; ebenso: Denkschrift d. bayerisch. Staatsregierung über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder (1926, S. 11); vgl. auch Weber, A.: Das Ende des Kapitalismus? 1929, S. 32; ders. Wirtschaft u. Politik, 1925, S. 28; vgl. auch Curtius, Reichswirtschaftsmin. SBRT. 1928, Bd. 395, S. 13202; desgl. Brüning, Reichskanzler, SBRT. Bd. 446, 1931/32, S. 2073 f; desgl. Marx, Reichskanzler, SBRT. Bd. 391, 1927, S. 8794 f; desgl. Curtius. SBRT. Bd. 389, 1926, S. 343; desgl. Denkschrift d. Reichsarbeitsministers ü. d. Arb.Beschaffungsmaßnahmen d. Reichsregierung v. 19. 1. 27 (Anlagen zu SBRT. Bd. 413, Nr. 2921, S. 3 ff).

> Für das Verhalten des Staates aber kommt es entscheidend darauf an, in welchem Geiste der Staat seine Einflußnahme auf die Wirtschaft ausübt, ob es der Geist des Reglementierens oder ob es der Geist des grundsätzlichen Wollens wirtschaftlicher Freiheit ist."

Zunächst sei einmal festgestellt, daß unter Lösung des Arbeitslosenproblems finanzwirtschaftlich zweierlei verstanden werden muß. Die erste Möglichkeit der Lösung ist die, daß die Arbeitslosigkeit durch aktive Wirtschaftspolitik der Staatsführung beseitigt wird und damit ihre finanzpolitischen Wirkungen sowohl auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite wegfallen. Zweitens kann man als Lösung auch die Entscheidung darüber ansehen, wie die erforderlichen Mittel für die bestehende Arbeitslosigkeit aufgebracht werden sollen und welcher Gebietskörperschaft die Durchführung der Unterstützungsmaßnahmen zuzuweisen sei. Als wirkliche Lösung kann naturgemäß nur der erstere Weg angesehen werden.

Es liegt im Wesen des parlamentarisch-demokratischen Systems begründet, daß es den Weg einer wirklichen Lösung überhaupt nicht entscheidend beschritten hat; dem steht die sich aus der liberalistischen Grundlage ergebende Anschauung von der Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft, der sog. prästabilierten Harmonie und der daraus folgenden Unerlaubtheit bzw. Nutzlosigkeit aktiver Wirtschaftspolitik seitens des Staates entgegen. So heißt es z. B. bei Beckerath[214]):

> „Voraussetzung ... für die gedeihliche Durchführung (von) Staatseingriffen ist, daß sie im Sinne und Geiste des kapitalistischen Systems und nicht gegen dieses System erfolgen. Ein Industriekapitalismus, der ... auch nur wirtschaftsgestaltenden Eingriffen unter grundsätzlicher Mißachtung der Marktgesetze ausgesetzt ist, ist unter allen Umständen in der Produktionsleistung und auf die Dauer im Sozialeffekt weniger leistungsfähig als ein Kapitalismus ohne Staatskontrolle."

Man braucht weiter nur an das in damaliger Zeit oft gebrauchte, oberflächliche Schlagwort zu erinnern: „Laßt der Arbeitslosigkeit ihren Lauf, dann hört sie ganz von selber auf", um die Einstellung zum Erwerbslosenproblem und der in ihm menschlich-persönlichen und volklichen Tragik zu kennzeichnen.

Diese Einstellung mußte damals besonders verhängnisvoll sein, weil 1. die Voraussetzungen einer liberalen Wirtschaftspolitik im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr weniger denn je vorhanden waren. An die Stelle des Freihandels waren die handelspolitischen Maß-

---

214) Beckerath, H.: Der moderne Industrialismus, S. 437; vgl. auch die Anm. 213 d. Arb.; desgl. Lampe, A.: Notstandsarbeiten oder Lohnabbau, 1927, S. 1 f; desgl. Damaschke, A.: Die Arbeitslosigkeit und ihre Ueberwindung, 1931, S. 37; desgl. Denkschr. d. Reichsarbeitsministers üb. d. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen d. Reichsregierung (Anlagen zu SBRT. Bd. 413 Nr. 2921, S. 7); desgl. Luther, H.: SBRT. Bd. 388 (1926) S. 5147.

nahmen des Prohibitivzolls, der Kontingentierung und Ein- und Ausfuhrverbote, mit anderen Worten, der „Wirtschaftskrieg" getreten. Selbst England, s. Zt. das Ursprungs- und Propagandaland des wirtschaftlichen Liberalismus, machte darin keine Ausnahme.
2. die Wirtschaft — binnenwirtschaftlich betrachtet — in sich durch den sog. Monopolkapitalismus und die politische Lohnbildung vollkommen verkrampft war und
3. die „öffentliche Last" ein solches Maß angenommen hatte, daß die Kapitalbildung der privaten Wirtschaft von ihr entscheidend abhing, mit anderen Worten, die Maßnahmen der Staatsfinanzwirtschaft ein bestimmender Faktor der Wirtschaftspolitik ohnehin geworden waren, wie nachstehende Tabellen beweisen.

Steuer- und Soziallast der Kapitalgesellschaften und „besteuerungsfähiger Betrag" i. Mill. Mk. [215])

Kapitalgesellschaften	Jahr	Ertrag bezw. Verlust der Unternehmg.		Steuer- und Soziallast		Besteuerungsfähiger Betrag bezw. reiner Betriebsverlust
		absol. Betrg.	in Proz. v. Sp. 6	absol. Betrg.	in Proz. v. Sp. 6	
	1	2	3	4	5	6
Gewinn- und	1927	241,2	37,0	411,1	63,0	652,3
Verlustbetriebe	1930	16,5	15,0	93,4	85,0	109,9
	1931	—64,2	—	80,4	494,5	16,3
Gewinnbetriebe	1930	48,5	42,3	66,2	57,7	114,7
	1931	19,2	32,6	39,7	67,4	58,9
Verlustbetriebe	1930	—32,0	—	27,3	—	—4,7
	1931	—83,4	—	40,7	—	—42,7

Steuer- u. Soziallast der Personalunternehmungen und „besteuerungsfähiger Ertrag" in Mill. Mk. [216])

Personalunternehmungen	Jahr	Ertrag bezw. Verlust d. Unternehmg.		Steuer- und Soziallast		Besteuer.-fähiger Betrag bezw. reiner Betriebsverlust
		absol. Betrg.	in Proz. v. Sp. 6	absol. Betrg.	in Proz. v. Sp. 6	
	1	2	3	4	5	6
Gewinn- u. Verlust-	1927	29,3	41,5	41,3	58,5	70,6
betriebe	1930	— 0,2	—	16,9	101,4	16,6
	1931	— 2,8	—	13,8	125,5	11,0
Gewinnbetriebe	1930	7,0	37,2	11,8	62,8	18,8
	1931	4,0	32,5	8,3	67,5	12,3
Verlustbetriebe	1930	— 7,2	—	5,0	—	— 2,3
	1931	— 6,8	—	5,5	—	— 1,3

215) Aus Veröffentlichungen des Reichsstandes d. Deutsch. Industrie Nr. 62, S. 27.
216) Ders., ebenda.

Die Abgaben der Unternehmungen betrugen nach den Berechnungen der zwei vorstehenden Tabellen selbst in den Gewinnjahren mehr als zwei Drittel des „besteuerungsfähigen Betrages“[217]); der bestimmende Einfluß der Staatsfinanzwirtschaft auf die Kapitalbildung der privaten Wirtschaft steht damit außer allem Zweifel[218]).

Angesichts dieser Tatsache war somit mehr denn je die Notwendigkeit gegeben, seitens des Staates und der politischen Führung aktiv und leitend in die Wirtschaft einzugreifen; die liberale Grundauffassung hat jedoch ein solches Handeln verhindert. Alle Maßnahmen, einschließlich der werteschaffenden Arbeitslosenfürsorge, blieben letzten Endes auf die Frage der Mittelbeschaffung und der Fürsorge für die Arbeitslosen beschränkt[219]). Die Arbeitslosigkeit selbst war als unabänderliche Tatsache, als Schicksal der Wirtschaft, in das Bewußtsein der politischen Führung eingegangen; ihre Beseitigung (Arbeitslosigkeit) blieb der angeblich aller Wirtschaft innewohnenden Harmonie anheimgestellt.

Die tatsächlichen Ausgaben zur Durchführung der Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit bestätigen diese Behauptung. Grohe sagt z. B.[220]): „Das Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung[221]) enthält.... eine Fülle von Bestimmungen, die den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ermöglichen und erleichtern sollen. Die krisenhafte Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Gründung der Reichsanstalt, die alle Mittel der Reichsanstalt verschlang, hat bis zum Jahre 1933 die Bedeutung dieser Möglichkeiten überdeckt... In den Rechnungsjahren 1933 bis 1935 sind jeweils in einem Jahre größere Summen im Kampfe gegen die Arbeitslosigkeit aufgewendet worden als in den 5½ Jahren vor Gründung der Reichsanstalt bis zum Jahre 1932“[222]).

Wenn für die Unterlassung der einzig und allein entscheidenden Maßnahme bezüglich des Arbeitslosenproblems, der Arbeitsbeschaffung, auf das Moment der liberalen Grundauffassung verwiesen werden muß, so tragen die getroffenen Maßnahmen — soweit die Regierung überhaupt in dem Arbeitslosenproblem eine Aufgabe der Politik sah — die Mängel der parlamentarisch-demokratischen Regierungsform.

---

217) Zu den einzelnen Begriffen vgl. die Veröffentl. d. Reichsst. d. Dl. Nr. 62 S. 26 f

218) Vgl. Pistorius: Die Entwicklg. d. Reichsfinanz..., F.Arch. 1931, Bd. 48 S. 5; desgl. Beckerath: Der mod. Industrialismus, S. 445; desgl. Rademacher in SBRT. 1930, Bd. 427, S. 4542; vgl. auch die Rentabilitätsberechnungen i. Veröff. d. Reichss. d. Dl. Nr. 62, S. 24.

219) Vgl. Luther, H.: (Reichskanzler) in SBRT. Bd. 388, (1926) S. 5147; desgl. Storck: Kampf d. Arbeitslosigkeit (in: Der Gemeindetag) 27. Jhg. Nr. 10, (1933) S. 438.

220) Grohe, A.: Die Finanzierung d. Arbeitslosenhilfe, (1937), S. 68.

221) RGBl. I (1927), S. 187.

222) Zahlennachweise b. Grohe a.a.O., S. 40 (Uebersicht 11, II, Ausgab., Abschn. B, 1—5).

Der Einfluß des parlamentarisch-demokratischen Momentes war zweifacher Natur:

1. die einzelnen Maßnahmen waren nicht das Ergebnis sachlicher — im besten Sinne des Wortes — Ueberlegungen, sondern in vielen Fällen ein Propagandamittel parteipolitischer Interessen. In dem Kampf um Stimmen und Mandate stellen die Millionen der vom gleichen harten Schicksal betroffenen und infolgedessen immerhin einheitlich und leichter beeinflußbaren Arbeitslosen ein gesuchtes „Objekt" dar. In dem Erreichen der parteipolitischen Ziele erschöpfte sich die ganze Sorge und der Einsatz der Parteien um das Arbeitslosenproblem. Die Frage der Arbeitsbeschaffung stand nicht unmittelbar im Vordergrund, da man das erstrebte Ziel durch Vertreten von Unterstützungsforderungen „billiger" und sinnfälliger erreichen konnte.

Im Reichstag geschah das, mehr oder weniger deutlich, in der Form, daß die Vertreter einer bestimmten politischen Richtung erklärten, daß nur ihre Parteien eine Erhöhung der Unterstützungsbeträge wie überhaupt die Durchführung „gerechter" sozialpolitischer Maßnahmen erwirken könnten. Wir bringen hier nur ein Beispiel, dem jedoch aus den Verhandlungen des Reichstags im Laufe der Jahre andere in beliebiger Anzahl hinzugefügt werden können[223]).

Im Sozialpolitischen Ausschuß des Reichstags war z. B. 1926 eine Erhöhung der Unterstützungsbeträge abgelehnt worden[224]). In einer der folgenden Sitzungen des Reichstags erklärte dazu der kommunistische Abgeordnete Heckert[225]):

> „Wenn die Arbeiter sich in unserer gewerkschaftlichen Organisation zusammenschließen, müssen sie einen ernsten Kampf führen und dieser Regierung, die uns Steine statt Brot bietet, den Kampf ansagen. Weil wir einen solchen Kampf wollen, werden wir die Erwerbslosen und die betriebstätigen Arbeiter fortgesetzt zum Zusammenschluß und zum Kampf ermuntern. Gegen den Vorschlag der 10%igen Erhöhung werden wir stimmen. Die Arbeitslosenunterstützung muß um 50% erhöht werden. Wenn die Regierung nicht nachgibt, aber die Sozialdemokratie den Kampf gegen die Regierung will, dann werden die Erwerbslosen die 50% .... bekommen .... Wir erwarten, daß jeder, der den Mut hat, sich einen Arbeitervertreter zu nennen, auch bei den Forderungen der Erwerbslosen stehen bleibt und der Regierung den Kampf ansagt."

223) Vgl. Aufhäuser: SBRT. Bd. 393 (5. 7. 27) S. 11248 D f.; Andre, SBRT. Bd. 391 (1926) S. 7894 C; Koch: (v. Brey zit.) SBRT. Bd. 391 (1926) S. 7889 D: „In der Sorge um die Erwerbslosen werden wir uns von keiner Partei übertreffen lassen".

224) Vgl. SBRT. Bd. 391 (1926) S. 7889 D.

225) Heckert: in SBRT. Bd. 391 (1926) S. 7918 B f.

Die von Heckert geforderte Erhöhung der Unterstützungssätze kann nur als propagandistische Erklärung für die kommunistische Partei angesehen werden; das geht aus den Worten der Erklärung Heckerts selbst wie vor allem aus dem Umstand hervor, daß die geforderte Erhöhung s. Zt. in keiner Weise sachlich begründet noch vertretbar war. Der Abgeordnete Schwarzer führte z. B. in derselben Sitzung[226]) zu der Forderung der Kommunistischen Partei aus, daß die Kommunisten noch im Frühjahr desselben Jahres eine Erhöhung der Unterstützungssätze um 100 % gefordert hätten, daß sie aber schon die Forderung um die Hälfte herabgesetzt, obwohl eine Besserung der wirtschaftlichen Lage der Erwerbslosen in keiner Beziehung eingetreten sei; offenbar habe die Kommunistische Partei eingesehen, daß eine derartige Forderung doch zu unwahrscheinlich hoch sei, um von den Arbeitern geglaubt zu werden; außerdem sei auch noch eine 50%ige Erhöhung der Unterstützungssätze unmöglich zu vertreten, da schon bei einer 30%igen Erhöhung in vielen Fällen das „Einkommen" aus der Unterstützung größer sei als das aus dem Lohn.

Unsere Feststellung bezüglich der Arbeitslosenunterstützung geht deshalb dahin, daß die Beratungen über diese in den Parlamenten aus parteipolitischen Gründen nicht sachlich — im besten Sinne des Wortes — geführt worden sind. Wir zweifeln nicht daran, daß auch nur irgendeine Partei geglaubt hat, mit Unterstützungsmaßnahmen sei in der Frage der Arbeitslosigkeit genug getan; wir zweifeln anderseits aber auch nicht daran, daß aus taktischen Gründen der Parteipolitik, da das Vertreten von Unterstützungsforderungen sinnfällig und ohne Verantwortung den Einsatz der Partei zeigen konnte, die Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen in den Vordergrund gerückt und die Arbeitsbeschaffung durch die Rücksicht auf den politischen Tageserfolg vernachlässigt worden ist.

2. Vom Standpunkt des Finanz- und Lastenausgleichs hätte die Frage, welcher Gebietskörperschaft die Durchführung der Erwerbslosenfürsorge und der damit im Zusammenhang stehenden Unterstützungsmaßnahmen zuzuweisen sei, bei einiger Einsicht absolut eindeutig sein müssen; — denn die finanzpolitische Behandlung einer so gearteten Aufgabe ist zweifelsfrei eine Reichsangelegenheit in irgendeiner Form, da auf diese Weise der notwendige Lastenausgleich[227]) — der Umfang der auftretenden Arbeitslosigkeit steht geradezu in ursächlichem Gegensatz zur steuerlichen Leistungsfähigkeit — am einfachsten und gerechtesten durchgeführt werden kann.

---

226) Schwarzer: in SBRT. (1926) S. 7922 B.

227) Vgl. Schneider: in SBRT. (1926) S. 7922 B Bd. 391; desgl. Thiele: in SBRT. Bd. 391 (1926) S. 7907 C u. D.

Die einheitliche Durchführung der Maßnahmen der Erwerbslosenfürsorge seitens des Reichs wurde s. Zt. vor allem durch den Umstand gehemmt, daß mit der Zentralisierung der Arbeitslosenfrage gleichzeitig die auf Beiträge der Arbeitnehmer gegründete Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde[228]). Zu dem Widerstand der Gemeinden und Länder, die in der zentralisierten Arbeitslosenfürsorge einen neuen Eingriff in ihre Eigenstaatlichkeit sahen[229]), gesellte sich auf diese Weise der Widerstand der Parteien, die grundsätzlich die Einführung einer Beitragsleistung ablehnten. Der kommunistische Abgeordnete führte z. B. im Reichstag aus[230]):

> „Die Kommunistische Fraktion hat bei den Beratungen über das Arbeitslosenversicherungsgesetz keinen Zweifel darüber gelassen, daß sie grundsätzlich gegen dieses Gesetz ist. Nach wie vor wendet sich die Kommunistische Fraktion gegen das Versicherungsprinzip und vertritt den Standpunkt, daß dem Staat und dem Unternehmertum die Fürsorgepflicht für die Opfer der kapitalistischen Wirtschaft obliegt."

Schon diese kurzen Hinweise lassen erkennen, daß die bis zum Jahre 1927[231]) verzögerte Zusammenfassung und Vereinheitlichung der Arbeitslosenfürsorge (in der Form der Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenvermittlung) auf partei- und staatspolitische Gründe zurückgeführt werden muß. Hier wie auch sonst schafften erst unerträgliche Zustände eine Neuregelung. Wer zu dieser Zeit in der deutschen Politik etwas von der „Kunst der Zukunft" sucht, sucht vergeblich.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß mit der Zentralisierung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung außerdem eine Ersparnis an Verwaltungskosten eingetreten ist, sie ist jedoch durch Zahlen nicht beweisbar; denn einerseits kann der Aufwand für Verwaltung der Reichsanstalt nicht als Verwaltungskosten im eigentlichen Sinne errechnet werden, und anderseits ist eine Vergleichbarkeit — aus verschiedenen Gründen — des Aufwandes für Verwaltung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung der früheren Zeit mit demjenigen nach Errichtung der Reichsanstalt in keiner Weise herzustellen[232]).

---

228) Vgl. RGBl. I, (1927) S. 194 ff, §§ 69 ff.

229) Vgl. SBRT. Bd. 393, 333. Sitzung, S. 11239 D; desgl. SBRT. Bd. 393, 334. Sitzung, S. 11251 D; bezüglich der Gemeinden vgl.: Denkschr. d. Dt. Städtetages, 1926, S. 48 f; desgl. Mitteilungen d. Dt. Städtetages Nr. 4 (1925) S. 91.

230) SBRT. Bd. 393, 336. Sitzung, S. 11358 C; vgl. auch SBRT. 334. Sitzung, Bd. 393, S. 11268 C.

231) Gesetz über Arbeitslosenvermittlung u. Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927, RGBl. I (1927), S. 187.

232) Vgl. Grohe, A.: a.a.O., S. 75 ff, S. 12 ff.

Um aber überhaupt eine Vorstellung vom zahlenmäßigen Bild der „Verwaltungskosten" zu vermitteln und damit auch von hier aus die Bedeutung des Arbeitslosenproblems zu kennzeichnen, bringen wir nachstehende Tabelle. Es muß aber ausdrücklich — aus oben angeführten Gründen — betont werden, daß aus dem Anwachsen oder Sinken der Angaben keinerlei Schlüsse auf das Steigen oder Fallen eigentlicher Verwaltungskosten gezogen werden können; die Tabelle vermittelt mithin kein Urteil über den Einfluß der Zentralisierung auf die Verwaltungskosten:

Ausgaben für „Verwaltung" der Arbeitslosenhilfe 1924—1932 (in Mill. Mk.)[233])

Jahr	„Verwaltungskosten"	Gesamtausgaben	Spalte 1 i. % v. Sp. 2
1924	28	320	8,8
1925	36	608	5,9
1926	60	1 423	4,2
1927[234])	31	474	6,5
1927	39,9	577,8	6,9
1928	94,7	1,317,2	7,2
1929	116,1	1 592,3	7,3
1930	123,9	2 328,0	5,3
1931	115,5	2 218,5	5,2
1932	105,9	1 692,1	6,2

cc) Persönliche Ausgaben der öffentlichen Verwaltung.

Ein dritter ursächlicher Faktor für die Ueberbelastung der Wirtschaft ist in der Personalpolitik der demokratischen Regierung zu sehen. Es ist in der Finanzwirtschaft keine unbekannte Tatsache[235]), daß eine demokratische Regierung eine Steigerung des Personal-

233) Aus Grohe, A.: a.a.O., S. 16 (Zahlen bis 1927, Uebersicht 1 II, Ausgaben unter 6) u. S. 40 (Uebers. 11 II, Ausgaben unter C).

234) 1. Halbjahr 1927 — bis zur Errichtung der Reichsanstalt.

235) Vgl. Terhalle, F.: Finanzwissenschaft, S. 43 f; dgl. Bastable, Public Finance 18, S. 143 (zit. b. Terhalle, Finanzwissenschaft, 1930, S. 143, u. a.

bedarfs zur Folge hat. Diese Tatsache hat ihre Ursache in folgendem: die ehrenamtliche Tätigkeit wird von der demokratischen Auffassung abgelehnt, weil eine solche nur von den auch sonst „Begüterten" ausgeübt werden kann; die mit ihr verbundene soziale und gesellschaftliche Stellung und der sich evtl. aus ihr ergebende wirtschaftliche Vorteil ist ungerechtfertigt nur den „besitzenden Klassen" vorbehalten. Dieses „Vorrecht" ist daher durch eine weitgehende Umgestaltung der ehrenamtlichen in besoldete Stellen zu beseitigen[236]).

Die Frage, inwieweit die eben gekennzeichnete demokratische Auffassung von Einfluß auf die Steigerung des Personalaufwandes in der Nachkriegszeit gewesen ist, läßt sich allerdings nicht ohne weiteres mit einem klaren und zahlenmäßig genauen Bild beantworten. Es wäre dazu ein genauer Vergleich der Vorkriegs- zur Nachkriegszeit erforderlich; ein solcher ist jedoch nicht zu führen, da für die Vorkriegszeit weder eine genaue Gesamtzahl noch eine spezialisierte Aufteilung (nach Verwaltungszweigen, Besoldungsgruppen usw.) des Personalstandes in der öffentlichen Verwaltung vorliegt. Der Ausweg einer ungefähren Schätzung erscheint gewagt und wenig beweiskräftig. Immerhin läßt sich zunächst unter Berücksichtigung der eben gekennzeichneten Einschränkungen sagen, daß der Personalstand (bis zum Abbau des Jahres 1930) ungefähr um ca. 47 % in der Nachkriegszeit gestiegen ist (1913/14: 635 000[237]), 1928: 928 000[238]). Ungeklärt bleibt jedoch in diesem Falle, inwieweit das Anwachsen des Personalstandes auf die notwendige Erweiterung einzelner Aufgabengebiete bzw. auf neue Aufgabengebiete einerseits und auf den Einfluß der oben gekennzeichneten demokratischen Auffassung anderseits zurückzuführen ist. Der Personalstandsvergleich bietet dazu kein geeignetes Material.

Wir haben daher einen anderen Weg, den finanziellen Vergleich, gewählt. Er hat den Vorteil, daß für die Vorkriegszeit sowohl genaue Gesamtzahlen wie spezialisierte Einzelangaben der verschiedenen Aufgabengebiete vorliegen. Um eine weitergehende Vergleichbarkeit zu erreichen, haben wir die Aufgabengebiete der Kriegslasten, der Staats- und Rechtssicherheit (wegen der Verschiedenartigkeit der Heeresausgaben) und des Wohlfahrts- und Wohnungswesens sowohl aus den Angaben für 1913 wie für die Nachkriegsjahre ausgeschaltet. Das zahlenmäßige Bild ist dann folgendes[239]):

---

236) Vgl. Jessen, J.: Volk und Wirtschaft, S. 175.
237) Zahlen aus der Einzelschr. z. Stat. d. DR. Nr. 18, S. 17.
238) Ebenda.
239) Zahlen sind aus verschied. Veröffentlichungen d. Stat. Reichsamts zusammengestellt.

Jahr	Mill. Mk. bzw. RM. Ges. Ausg. (bereinigt)	Persönl. Ausgaben insgesamt	Sp. 3 i. v. H. d. Sp. 2	Pers. Ausg. Kriegsl. Wohlf. u. Wohng., Staats- u. Rechtss.	Persönl. Ausgaben Sp. 3 abzgl. Sp. 5	Mehr gegen 1913 (Sp. 6) i. jeweil. Kaufkraft	Mehr gegen 1913 (Sp. 6) i. Kaufkraft v. 1913/14
1	2	3	4	5	6	7	9
1913/14	7 178,3	2 214,3	30,8	934,7	1 279,6	—	—
1925/26	14 465,5	4 408,4	30,5	1 578,7	2 829,7	1 550,1	1 093,1
1926/27	17 200,8	4 636,6	26,9	1 649,9	2 986,9	1 707,1	1 201,3
1927/28	18 000,9	5 210,7	28,9	1 911,0	3 299,7	2 020,1	1 365,9
1928/29	20 801,3	5 779,5	28,0	2 064,7	3 714,8	2 435,2	1 605,3
1929/30	20 871,6	5 869,4		2 081,4	3 788,0	2 508,4	1 628,8
1930/31	20 405,7	5 827,7	28,1	2 087,4	3 740,3	2 460,7	1 661,5
1931/32	16 977,3	5 156,6	30,4	1 907,7	3 248,9	1 969,3	1 446,9

Die Auswertung der Tabelle zeigt: Die persönlichen Ausgaben haben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zwar keine Steigerung erfahren, absolut sind sie jedoch auf mehr als das Zweifache gestiegen[240]). Schaltet man die persönlichen Ausgaben für Kriegslasten usw. (Vgl. Sp. 5) aus, so ergibt sich im Durchschnitt der Jahre 1925—32 ein Mehrbetrag von 2 Milliarden jährl., oder, in Kaufkraft 1913/14 umgerechnet, ein Mehrbetrag von 1,3 Milliarden; d. h. der Personalaufwand ist, an 1913 gemessen, (nach Ausschaltung der Sp. 5) um 100 % im Durchschnitt der Jahre gestiegen. Wenn man auch einen Teil dieser Steigerung auf Gehaltserhöhung und auf die Verschiebung größerer Anteile des Personals in höhere Gehaltsklassen zurückführen muß, so zeigt doch die 100%ige Steigerung der persönlichen Ausgaben, daß die Schätzung einer 47%igen Steigerung des Personalstandes eher zu niedrig als zu hoch angesehen werden muß. Da wir ferner für die Nachkriegszeit neue und erweiterte Aufgabengebiete ohnehin ausgeschaltet haben, so kann und muß das Anwachsen der Personalstandsziffern nicht unwesentlich auf die Eigenart der demokratischen Personalpolitik zurückgeführt werden. Popitz sagt hierzu[241]): „Es trifft . . . zu, daß die in der Nachkriegszeit eintretende Politisierung im Sinne eines bestimmenden Einflusses des Parteibetriebes auf die öffentliche Willensbildung wesentlich zu den Zuständen geführt hat, die eine sparsame, rationelle und sachliche Verwaltung erschwerten und die Finanznot steigerten, Dies zeigt sich in der parteimäßigen Durchsetzung der Beamtenschaft,

240) Vgl. Terhalle, F.: Deutschlands Finanznot, S. 22.

241) Vgl. Popitz, J.: Der künftige Finanzausgleich (1932), S. 8; vgl. auch Schacht, H.: Ende der Reparationen, 1931, S. 177.

vor allem in der inneren Verwaltung und in den Gemeinden, und in den Auswirkungen des auch für die lokalen und regionalen Vertretungen geltenden allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts."

Wir erkennen an, daß es richtig und notwendig ist, die Ausgaben der Staatsfinanzwirtschaft danach zu bewerten, ob sie eine Einkommensminderung, -verschiebung oder -bindung darstellen oder auch, ob sie wirtschaftsförderlich, neutral oder wirtschaftsschädlich sind. Für die Personalausgaben kann eine Beurteilung nach einem dieser Gesichtpunkte allerdings nicht ausreichend sein. Es ist selbstverständlich für jedes moderne Staatsgebilde, daß es seine Aufgaben mithilfe einer besoldeten Beamten- und Angestelltenschaft durchführt. Die Notwendigkeit dieser Tatsache macht eine Frage der grundsätzlichen Berechtigung von Personalausgaben überflüssig. Es muß jedoch die Höhe der Personalausgaben der Leistung der Staatsbetätigung entsprechen, d. h. eine Steigerung der Personalausgaben in bestimmten Verwaltungszweigen muß auch eine erhöhte Leistung des Staates auf diesen Gebieten zurückzuführen sein. Das war allerdings in der Nachkriegszeit nicht der Fall[242]). Den Nachweis dafür einzeln durchzuführen, verbietet der Rahmen dieser Arbeit; das eine jedoch steht fest: wenn die Arbeitslosigkeit von 7 Millionen Menschen, die ihr Leben mit Unterstützungsgeldern fristen, eine unleugbare Tatsache ist, wenn ferner die „Staatsführung" in der Bekämpfung und Beseitigung der Arbeitslosigkeit keine Aufgabe der Politik, sondern lediglich der angeblich eigenen Gesetzen folgenden Wirtschaft sieht, so ist für eine Staatsfinanzwirtschaft, die auf die private Einzelwirtschaft aufgebaut ist, eine 100%ige Steigerung der Personalausgaben ohne zwingenden Grund in keinem Falle und in keiner Weise zu rechtfertigen.

An diese Erkenntnis anknüpfend, wollen wir hier ein kurzes Wort allgemein zu der qualitativen Auswertung von Staatsausgaben überhaupt anfügen. Eine Beurteilung der Staatsausgaben unter dem Gesichtspunkt des Qualitativen ist richtig und notwendig; um aber eine wirkliche und letzte Wertentscheidung treffen zu können, darf man keinesfalls die einzelnen Ausgabegruppen für sich allein betrachten, sondern erst die Gesamtschau und die Berücksichtigung aller wesentlichen Umstände und Beziehungen ist geeignet, ein entscheidendes Urteil zu fällen. Von dieser Erkenntnis ausgehend haben wir

1. bei der Beurteilung der Tributforderungen Wert auf die Tatsache der gleichzeitig handelspolitisch feindlichen Einstellung der „Gläubigerstaaten" gelegt;

2. bei den Ausgaben für Erwerbslosenfürsorge von einer qualitativen Einordnung in eines der gekennzeichneten Ordnungsprinzipien

242) Vgl. Beckerath, H.: Reparationsagent und deutsche Wirtschaftspolitik (1929).

abgesehen. Es ist müßig festzustellen, ob die Ausgaben für Erwerbslosenhilfe eine Einkommensminderung, -verschiebung oder -bindung, ob sie wirtschaftsförderlich, neutral oder wirtschaftsfeindlich sind[243]). Den Arbeitslosen das Leben zu erhalten, ist eine keiner Kritik zu unterwerfende, einfach menschliche Pflicht. Umsomehr aber haben wir Gewicht gelegt auf die Feststellung, daß die Ausgaben für Erwerbslosenhilfe deshalb finanzpolitisch so schwerwiegend sind, weil zwangsläufig mit der größten Beanspruchung der Ausgaben gleichzeitig die geringsten Einnahmeaufkommen der Staatsfinanzwirtschaft zusammentreffen;

3. auch bei der Beurteilung der Personalausgaben auf eine qualitative Einordnung verzichet, aber — nach unserer Ansicht — mit Recht auf den Widerspruch der durch nichts gerechtfertigten Steigerung der Personalausgaben zu der Tatsache der Massenarbeitslosigkeit hingewiesen.

Zusammenfassend ist zu diesem Teil der Arbeit festzustellen:
1. Die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben überstieg die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

2. Entscheidende Faktoren für diese Ueberbelastung sind die Kriegs- und Tributlasten, die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe (und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen) und die vermehrten Personalausgaben.

3. Die vermehrten Ausgaben waren nicht nach Art und Maß absolut zwangsläufig, wie seinerzeit zur Rechtfertigung der Ausgabenwirtschaft immer wieder betont worden ist[244]); denn ein nicht unbeträchtlicher Teil der Ausgaben ist einerseits durch die politische Struktur[245]) und anderseits durch die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen (oder Unterlassungen) des politischen Systems erst mittelbar oder unmittelbar verursacht. „Bezeichnenderweise wurde die unblutige englische Revolution von 1688 u. a. mit der Notwendigkeit begründet, die Staatsausgaben zu vermindern, aber schon der erste Staatshaushalt unter der Herrschaft des Parlamentes wies eine Steigerung gegenüber dem vorausgegangenen auf"[246]).

---

243) Die qualitative Betrachtung der Ausgaben für Erwerbslosenhilfe kann in anderen Zusammenhängen (z. B. bei der Frage der Kapitalbildung) durchaus notwendig und wertvoll sein.

244) Ebenso: Terhalle, F.: Deutschlands Finanznot, S. 23; derselbe: Leitfaden der deutschen Finanzpolitik, 1936, S. 34 ff; vgl. auch Beckerath: Reparationsagent und deutsche Wirtschaftspolitik, 1928, S. 106.

Zu 244). Vgl. auch Schacht, H.: Grundzüge dtsch. Wirtsch.Pol., 1932, S. 32 ff.

245) Ebenso: Raab, F.: Wege zur Steuerermäßigung, 1926, S. 67 f; derselbe: Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924 (1926) Anm. 5 d. S. 35 und die dort angegebenen Stellen.

246) Jessen, J.: Volk und Wirtschaft, 1936, S. 175.

Die politische Struktur des parlamentarisch-demokratischen Systems ist daher die letzte Ursache der Ueberbelastung der Wirtschaft und gleichzeitig der darin enthaltenen Unsicherheiten für die Gestaltung des Finanzausgleichs. In einer an sich ungesunden Finanzwirtschaft ist eine befriedigende und dauerhafte Lösung des Finanzausgleichs nicht denkbar, geschweige zu verwirklichen. Unter solchen Umständen ist der Finanzausgleich nur ein Ziehen und Zerren an einer Decke, die nun einmal zu klein für alle ist.

d) Der Streit um die Systeme des Finanzausgleichs als Folge der staats- und parteipolitischen Gegensätzlichkeit.

Wie das parlamentarisch-demokratische System seinem Wesen gemäß eine einheitliche Zielsetzung bezüglich einzelner Aufgaben nicht schaffen konnte, so begreiflicherweise — infolge des Mangels und der Unfähigkeit einheitlicher staatsrechtlicher und staatspolitischer Zielsetzung — auch nicht in der finanzpolitisch bedeutungsvollen und wesentlichen Frage der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung. Die einzelnen parteipolitischen Richtungen haben sich ihrer Parteidoktrin und deren Imponderabilien zufolge jede ihren eigenen Weg gewählt, um das ihrer Auffassung entsprechende Ziel zu erreichen.

Eine große und entscheidende Rolle in diesem Zusammenhang hat die Frage des Verhältnisses des Finanzausgleichs zum Staatsrecht gespielt. Der Inhalt dieses Streites läßt sich wohl dahin zusammenfassen: Kann der Finanzausgleich Staatsrecht gestalten, oder, um die Frage speziell für unsere Aufgabe auf den Bundesstaat anzuwenden, entscheidet die Art der Gestaltung des Finanzausgleichs über die Staatseigenschaft der Bundesmitglieder als solche?

Lange Zeit hindurch war es eine keines Beweises bedürftige Annahme, daß „die Staatshoheit nur ein Abbild seiner Finanzhoheit (sei)“[247]. Es ist wohl einleuchtend, daß — bei dem überaus politischen Charakter des Finanzausgleichs — aus solcher „Grundauffassung“ vom Staat und seiner Wesensart erhebliche Widerstandskräfte gegen jegliche Schmälerung von Finanzhoheitsrechten erwachsen können und müssen. Das wird besonders der Fall sein, wenn das eigenstaatliche Bewußtsein der Bundesmitglieder stark ausgeprägt ist. Es interessiert nicht so sehr die Tatsache des Widerstandes, sondern hier kommt es darauf an, festzustellen, daß der Widerstand Ausfluß einer bestimmten staatsrechtlichen Auffassung ist.

---

247) Hensel, A.: a.a.O., S. 12.

Kehren wir zur eigentlichen Fragestellung zurück. Ist die Staatseigenschaft wesentlich bedingt durch die Finanzhoheit? Hensel hat es in seiner Untersuchung speziell für den Bundesstaat abgelehnt, auf Grund der geschichtlichen Feststellung, daß „in den Verfassungen der Bundesstaaten . . . Uebereinstimmung in der Verteilung von Staatshoheitsrechten einerseits und finanziellen Kompetenzen anderseits im allgemeinen nicht zu bemerken (ist)“[248]). Wir schließen uns der Ansicht von Hensel an und möchten nur noch auf folgendes hinweisen: Wenn 1920 eine Umkehrung des Finanzausgleichs Reich-Länder in der Weise eintrat, daß im Gegensatz zur Vorkriegs- und Kriegszeit die Länder „Kostgänger des Reiches“ wurden und man von einer „Kommunalisierung der Länder“ wie von einer Entstaatlichung sprach, so hätte den Vertretern dieser Ansicht zum mindest die Tatsache unverständlich erscheinen müssen, daß man früher überhaupt von einem deutschen Reich als Staat gesprochen hat; denn gerade die deutschen Verhältnisse jener Zeit zeigen ein sehr weites Auseinandergehen von staatsrechtlicher und finanzieller Befugnis, was im Augenblick wahrhafter Belastung und Erprobung durch den Weltkrieg zwingender als durch eine Theorie erwiesen wurde.

Wie unsinnig es ist, den Staatscharakter allein und wesentlich auf die Finanzhoheit aufzubauen, zeigt auch folgende Ueberlegung. Allgemein hat man vor Einführung des Landessteuerngesetzes den „Ländern“ die Staatseigenschaft zuerkannt, obwohl man es für jene Zeit mit gleichem Recht hätte ablehnen können, wenn man die Sachlage rein formal betrachtet. Durch das Landessteuergesetz fielen bekanntlich die Objektshoheiten mehrerer „großer“ Steuern an das Reich, die Länder erhielten Anteil in Form der Ueberweisungen; vorher jedoch war zwar die Objektshoheit dieser Steuern Sache der Bundesstaaten, diese aber waren durch Matrikularbeiträge dem Reiche verpflichtet, die das Reich ausschrieb, und zwar — das ist bei einer Formalbetrachtung das Entscheidende — konnte das Reich sie unbeschränkt ausschreiben. Deshalb konnte Bismarck auch in dieser Hinsicht mit Recht sagen: „Das Reich kennt kein Defizit, sondern nur höhere Matrikularbeiträge“[249]). Die Bundesmitglieder haben zwar durchgesetzt, daß die Matrikularbeiträge in feste Beträge umgestaltet wurden, und daß sie (die Länder) durch die Franckenstein'sche Klausel — jener „Kinderkrankheit des Finanzausgleichs“[250]) — sogar Anteil an den Reichseinnahmen erhielten. Formal jedoch bestand das Recht des Reiches auf unbeschränkte Matrikularbeiträge weiter.

---

248) Hensel, A.: a.a.O., S. 146.
249) Vgl. Anmerkung 12 dieser Arbeit.
250) Vgl. unsere geschichtliche Darstellung S. 11 ff.

Wir sehen an diesen beiden Beispielen, daß die rein formale Betrachtung der Finanzhoheit in die Irre führt und nicht geeignet ist, über die Staatseigenschaft allein bejahend oder verneinend zu entscheiden.

Gleichwohl muß für unsere Betrachtung die Ansicht von der alleinigen Bestimmung der Staatseigenschaft durch die Finanzhoheit und vom ursächlichen Einfluß der Gestaltung des Finanzausgleichs in dieser Beziehung berücksichtigt werden; denn sie bestand ja tatsächlich und machte sich auch geltend. Kaum war das Landesteuergesetz in Kraft getreten, da meldeten sich auch die Gegenreformbestrebungen, die das Ergebnis — zum großen Teil wenigstens — der falschen Staatsauffassung im obendargestellten Sinne sind. Diese Bestrebungen sind nicht verstummt, sondern haben immer wieder neue Vertreter gefunden. Höpker-Aschoff[251]) erklärte zwar am 5. August 1925 im Reichstag:

> „Die Länder haben immer den Standpunkt vertreten, daß nach Möglichkeit eine Trennung der Steuerquellen durchgeführt werden müsse, daß daher den Ländern die Einkommen- und Körperschaftssteuer zurückgegeben werden müsse. Die Mehrheit der Länder hat sich damit abgefunden, ... daß die Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiete der Einkommen- und Körperschaftssteuer aufrecht erhalten bleiben soll";

in derselben Sitzung aber führte Preyer[252]) als Vertreter Bayerns aus:

> „Die bayerische Regierung steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, daß zwischen der Finanzwirtschaft des Reiches einerseits, der Länder anderseits eine reinliche Scheidung bestehen muß. Sie hat daher von allem Anfang an an dem System, das die Finanzwirtschaft unter der alten Reichsverfassung beherrscht hat, festgehalten, wonach die direkten Steuern im wesentlichen den Ländern verblieben, das Reich in der Hauptsache auf die indirekten Steuern zur Deckung seines Bedarfs angewiesen war ...; eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs (kann) nur darin erblickt werden, daß die Länder die hauptsächlichsten direkten Steuern wieder erhalten. Diese Forderung hat die bayerische Regierung vom Beginn der Verhandlungen über die dritte Steuernotverordnung und über den Finanzausgleich an erhoben und hält an ihr auch heute unverrückbar fest."

---

251) Höpker-Aschoff: in SBRT. 1925 (Bd. 387) S. 4047.
252) Preyer: in SBRT. (1925) Bd. 387, S. 4053.

Weiter ist festzustellen, daß z. B. die Vertreter von Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Thüringen und Württemberg 1926 sich der Ansicht von Krausneck (Bayern) anschlossen, als er die reinliche Scheidung der Steuerquellen mit dem Hinweis auf die Reichsverfassung forderte[253]).

So tauchen bei den Verhandlungen zum Finanzausgleich und zur Finanzreform — mehr oder weniger stark — immer wieder die qualitativen Forderungen der Rückübertragung verschiedener Objektshoheiten an die Länder auf, obwohl gewichtige Gründe dagegen sprechen. Nur in Zeiten allerschwerster Finanzkrisis, der Inflation z. B. verstummen einmal die Forderungen qualitativer Natur und machen den quantitativen Ansprüchen Platz.

Der Finanzausgleich, auf diese Weise mit staatsrechtlicher Qualität ausgestattet, wird dadurch zum Instrument jener staatspolitischen Gegensätze von Zentralismus und Dezentralismus, wahrlich nicht zum Vorteil klarer und bestimmter Gestaltung des Finanzausgleichs.

Der Kampf wird um Zentralisierung einerseits und Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit der Länder anderseits geführt und, da die Finanzhoheit nach damaliger Ansicht bestimmenden Einfluß hat, so bildet naturgemäß die Regelung des Finanzausgleichs das Mittel, das jeweilig verschiedene Ziel zu erreichen. Herkner sagt zu dieser Frage mit Recht: „Hier handelt es sich eben nicht nur um bloße Steuerprobleme (und Systeme des Finanzausgleichs), sondern um politische Kämpfe größten Stils, um Unitarismus oder Föderalismus, um die uralten verhängnisvollen Gegensätze unserer Geschichte, um den unseligen Zwiespalt zwischen Stämmen und Volk, darum, ob wir ein bloßes Konglomerat von Ländern bleiben, oder ob wir eine nationale Einheit bilden und diesem deutschen Volke einen seiner Größe würdigen kraft- und machtvollen Staat zimmern wollen“[254]).

Der Gegensatz in der staatspolitischen Zielsetzung findet auf dem Gebiet des Finanzausgleichs seinen entsprechenden Ausdruck in der Forderung des Quoten- bzw. Quellensystems. Man hat damals in dieser Beziehung sicher nicht mit Unrecht gesagt: „Das größte und politisch bedeutendste Problem innerhalb des Finanzausgleichs

---

253) Vgl. SBRR. 1926 § 716 S. 512; ebenso auch: Die Konferenz deutscher Finanzminister am 3. 2. 1925 in Dresden, die Mitgliederversammlung des Reichsstädtebundes am 5. Juli 1925 in Königsberg (bei Schanz) F.Arch. 1927 (Bd. 44): Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern und der innerbayerische Finanzausgleich S. 713 f; vgl. auch die Ausführungen von Strandes, Haack u. Ahlborn in SBRR. 1930 § 177 S. 90 ff.; vgl. auch Denkschr. d. bayr. Staatsregierung v. 1926 S. 9; vgl. auch Horlacher in SBRT. Bd. 385 (1925) S. 1584 A; ebenso Schröder in SBRT. Bd. 394 (1928) S. 12340 C.

254) Herkner, H.: Steuernotwirtschaft, Steuerreform und Finanzausgleich, 1926, S. 20; vgl. auch Markull a.a.O., S. 3 und Popitz, J.: Art.Finanzausgleich H. der Staatsw. S. 1016 ff.

Zu 254) Vgl. auch Schumpeter: Dtsch. Vw. 1. Jhg. Nr. 37 S. 1158.

wird . . . die Frage bleiben, ob das Quotensystem oder Quellensystem gewählt werden soll"[255]). Dafür kann als Beweis angesehen werden, mit welcher Erbitterung — muß man fast sagen — alle möglichen und unmöglichen Gründe und Gegengründe für und wider beide Systeme in Verhandlungen, Schriften, Reden usw. vorgetragen worden sind. Wir lassen hier eine Darstellung des Streites folgen. Bei der den beiden Systemen zugewiesenen gegensätzlichen Stellung können wir uns darauf beschränken, Gründe für und wider eines der beiden Systeme darzustellen, da sie gleichzeitig als solche mit umgekehrten Vorzeichen für das andere angesehen werden müssen. Wir wählen für die Darstellung den Streit um das Ueberweisungssystem (Quotensystem).

Die vielfach erhobenen Einwände gegen das Ueberweisungssystem lassen sich, systematisch betrachtet, in zwei große Gruppen zusammenfassen. Sie sind:

1. staatspolitischer,
2. finanzwirtschaftlicher Natur.

Staatspolitisch wird dem Ueberweisungssystem vorgeworfen, daß es nicht mit der Reichsverfassung von 1919 in Einklang stehe. Es wird auf den Artikel 8, die Bestimmungen über den Reichsrat und die Beteiligung der Länder bei der Willensbildung und vor allem auf den Art. 5 verwiesen[256]): „Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch Organe des Reiches auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch Organe der Länder auf Grund der Länderverfassung ausgeübt." Die aus diesem Paragraphen gezogene Konsequenz glauben wir am besten mit den eigenen Worten eines Vertreters des Quellensystems veranschaulichen zu können: „Also Staatsgewalt in Form der Reichsgewalt, daneben Staatsgewalt in Form der Ländergewalt. Wir haben also im Deutschen Reiche eine zweigeteilte Staatsgewalt, und einen wesentlichen Bestandteil der Reichs- und Landesstaatsgewalt bildet begriffsmäßig die Finanzhoheit in den eigenen Angelegenheiten. Statt nur soviel Steuerquellen in Anspruch zu nehmen, als zur Deckung der reichseigenen Ausgaben notwendig sind, und diese Quellen dann für das Reich ganz allein auszuschöpfen, haben Erzberger und seine Nachfolger viel mehr Steuerquellen an das Reich gezogen, die sie dann nur teilweise für das Reich selbst ausschöpften, während sie den Restbetrag an die Länder und Gemeinden verteilen"[257]).

Das Ueberweisungssystem, die Folge der „Verreichlichung der großen Steuern", ist nach dieser Ansicht daher ein unzulässiger Eingriff des Reiches in die Staatsgewalt der Länder. So heißt es auch in der Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung von 1926:

---

255) Knorr, a.a.O., S. 42.
256) Vgl. Anm. 251 und 252 und Anm. 253.
257) Knorr: a.a.O., S. 41.

„So wenig man auf wirtschaftlichem Gebiete von einem selbständigen Unternehmen sprechen kann, wenn es nicht freie Verfügung über eigene Einnahmen hat, sondern von dritter Seite durch finanzielle Unterstützung gespeist wird, so wenig kann auf staats- und kommunalpolitischem Gebiet von einer Selbständigkeit oder auch nur einer Selbstverwaltung die Rede sein, wenn das Reich nicht nur die Art und Höhe der Einnahmen bestimmt, sondern diese im wesentlichen auch nur in der Form der Ueberweisungen den Ländern und Gemeinden zuführt. Die Wechselwirkung dieses (Ueberweisungs-) Systems liegt auf der Hand. In dem Kampf um die Höhe der Ueberweisungen zwischen dem Ueberweisenden und dem nehmenden Teil wird der überweisende Teil Unterlagen über die Höhe des Bedarfs und die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Ausgaben fordern. Dieser Nachweis wird sich im Laufe der Entwicklung immer mehr auf die Einzelheiten erstrecken. Das hat zur Folge, daß der überweisende Teil, in diesem Falle das Reich, sich einen immer weiter gehenden Einfluß auch auf die Ausgaben sichert, und damit im Wege der Entwicklung ein Mitbestimmungsrecht und schließlich ein Bestimmungsrecht schlechthin auf dem gesamten Gebiet der einzelstaatlichen und kommunalen Verwaltung verschaffen kann ... *Das Bedenkliche an dieser Wechselwirkung ist, daß sie nicht nur die Folge, sondern in staatspolitischer Hinsicht geradezu der von vornherein beabsichtigte Zweck ist, der sich die finanzielle Einschnürung und Aushöhlung der Länder zum Ziel gesetzt hat*“[258]).

Die Abschaffung des Ueberweisungssystems und Ersetzung desselben durch das Quellensystem ist im Sinne der angeführten Stelle schon aus verfassungsmäßiger Rücksicht geboten und notwendig.

Die finanzwirtschaftlichen Einwände gegen das Ueberweisungssystem sind nicht mit geringerer Entschiedenheit vorgetragen und verfochten worden. Man kann ohne jede Uebertreibung sagen, daß alle Finanznot und alles Finanzelend zu seinen Lasten gebucht worden ist. Als Haupteinwand wird gesagt: Das Ueberweisungssystem ist aus Gründen der Einfachheit und Sparsamkeit nicht zu billigen[259]). Es ist finanzwirtschaftlich unrentabel, erst die Einnahmen beim Reich zusammenzuziehen und sie dann wieder zu verteilen. (Dieser Einwand wurde vor allem durch die Inflation stark in den Vordergrund gerückt[260]), da der Zeitverlust des langen „Instanzenzuges“ bei der starken Geldentwertung oft die Summen auf Bruchteile ihres realen Wertes zusammenschrumpfen ließ.)

---

258) Denkschr. d. bayr. Staatsreg. über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit d. Länder (1926) S. 9; vgl. auch Drake (Lipp. Landespräsident) in SBRR. 1930 § 177 S. 90; desgl. Schall, W.: Finanzausgl. und Wirtsch. (Dtsch. Vw.) 1. Jhg. Heft 15, 1926/27, S. 441.

259) So Schmelzle: Der Finanzausgleich (Bayr. Verw.Bl.) 1926, S. 496, bei Schanz: Der Finanzausgleich in: F.Arch. 1927, Bd. 44, S. 713 f.

260) Vgl. die Beschlüsse des vorläufigen Reichswirtschaftsrates zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes vom 10. 8. 1925 in: Anlagen zu SBRT. Bd. 400 (1925) Nr. 802, S. 44.

Solche und ähnliche Einwendungen gegen das Ueberweisungssystem ließen sich in beliebiger Zahl anführen, und sie sprechen alle eine kräftige Sprache. Immer und immer wieder, in Reden, Denkschriften und Beschwerden wird die Forderung nach Beseitigung des Ueberweisungssystems und seiner Ersetzung durch das Trennsystem gefordert[261]). Wie grundsätzlich und entschieden diese Forderung gestellt wurde, dafür mag als Abschluß dieses Teiles folgende Stelle Beweis sein: „Selbstverantwortliche Sparsamkeit wird letzten Endes nur erreicht durch eine den Finanzausgleich auflösende Zuweisung der Steuerquellen; Dotationen und maßstäblich verteilte Steueranteile tragen stets den Keim zur Verschwendung oder zur Wirtschaft ohne Deckung in sich"[262]).

Die vorgetragenen Begründungen für die Notwendigkeit des Ueberweisungssystems gehen z. T. über das Innerpolitische hinaus. Sie sind in systematischer Betrachtung außenpolitischer, finanzwirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Natur.

Außenpolitisch wird für die Rechtfertigung des Ueberweisungssystems geltend gemacht, daß das Reich als Unterzeichner der Versailler Bestimmungen die Tributlasten zu zahlen hat[263]). Es ist daher nicht nur selbstverständlich, sondern eine zwingende Notwendigkeit, daß sich das Reich dafür auch die Mittel beschafft und sich der einzigen Möglichkeit — nämlich der großen elastischen Steuern — bedient. Wäre dies der einzige Grund, so würde das bedeuten, daß bei Wegfall der Tributlasten auch das Ueberweisungssystem jeder Berechtigung entbehre. In der Tat ist auch diese Ansicht vertreten[264]); einer solchen Forderung stehen aber noch finanzwirtschaftliche und wirtschaftspolitische Begründungen entgegen. Es wird hervorgehoben[265]):

1. Das Quellensystem ist vor allem von dem Bestreben einer reinlich scheidenden Grenzvermarkung geleitet. Eine solche reinliche Scheidung bezüglich der Aufgaben ist aber nur als Schlagwort von Bedeutung, da sie praktisch immer wieder durchbrochen werden wird.

2. Das Quellensystem scheitert an der Einkommensteuer; unter der Annahme, daß das Reich z. B. zur Erfüllung seiner notwendigen Aufgaben ihrer bedarf, würden für die anderen Gebietskörperschaften nicht ausreichend finanzwirtschaftliche Mittel verbleiben; dasselbe würde der Fall sein, wenn die Einkommensteuer einer anderen Gebietskörperschaft zugesprochen würde.

---

261) Vgl. Anm. 251 und 252 und Anm. 253.
262) Knorr: a.a.O., S. 45.
263) Ebenso Schall, W.: Finanzausgleich und Wirtsch. in: Dtsch. Vw. Jhg. 1 (1926) S. 441; vgl. auch Beschlüsse des vorläufigen Reichswirtschaftsrates zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes in: Anlagen zu SBRT. Bd. 400 (1925) Nr. 802, S. 44.
264) Vgl. Stolper, G.: Ein Finanzplan (Dtsch. Vw.) 3. Jhg. 1929, H. 38, S. 1286 ff.
265) Vgl. hierzu Popitz, J.: Finanzausgleichsprobleme S. 11 ff; ders. Hdb. d. Fw. (2. Bd. 1927) S. 354 ff; vgl. auch Mulert, O.: Kommun. Fin. u. Reichssteuerreform, 1925, S. 24 ff.

3. Das Quellensystem macht die notwendige Forderung eines einheitlichen Steuersystems unmöglich, da unter Umständen die Steuern der einen Gebietskörperschaft bis zur Grenze des Möglichen angespannt sind, während die der anderen Gebietskörperschaft eine mehr oder weniger verschiedene Belastung darstellen; „... ein einheitliches Steuersystem bedeutet (aber) nicht, daß man gewisse Steuern irgendwie ihrem Namen nach zusammenpakckt, sondern für dieses Steuersystem kommt es in erster Linie darauf an, wie hoch sind die Steuern angespannt, und wie verhalten sie sich wirtschaftspolitisch zu einander"[266]).

4. Das Quellensystem kann aus Gründen des Lastenausgleichs nicht eingeführt werden. Es gibt Aufgaben, deren Erfüllung durch ein „gesamtstaatliches Interesse" geboten erscheint. Die Lasten der Erfüllung solcher Aufgaben stehen aber mitunter in keinem Verhältnis zur Steuerleistungsfähigkeit mancher Gebietsteile. Mithin würden diese Aufgaben entweder garnicht oder nur mangelhaft erfüllt werden.

5. Das Quellensystem muß aus wirtschaftspolitischen Gründen abgelehnt werden, da bei einer solch hohen Steuerbelastung der deutschen Wirtschaft mit Rücksicht auf das Problem der Kapitalbildung die großen ergiebigen Steuern nicht der Regelung kleiner Gebietskörperschaften überlassen werden können. „Beim Reich liegt die zentrale Verantwortung für die Witschaftspolitik, dem Reich muß daher die alleinige Verfügung über die Steuern bleiben oder zufallen, von deren Art und Höhe das wirtschaftliche Gesamtschicksal wesentlich mitbestimmt wird"[267]).

Wenn man die Gründe und Gegengründe gegeneinander abwägt und sich bei der Kritik bemüht, die Einwände danach zu sichten, ob sie tatsächlich von grundsätzlicher Bedeutung sind oder nur einem bestimmten Zeitumstand zuzuschreiben sind, so entfallen ungefähr alle Gründe gegen das Ueberweisungssystem oder werden in ihrer Bedeutung zumindest sehr abgeschwächt.

Der staatspolitische Einwand gegen das Ueberweisungssystem entfällt unseres Erachtens schon deshalb, weil er auf einer falschen Voraussetzung aufbaut, auf einer falschen Auffassung vom Staat und seiner Wesensart.

Die finanzwirtschaftlichen Einwände bieten ebenfalls in mehrfacher Hinsicht Anlaß zur Kritik. Die erhobenen Vorwürfe haben zum großen Teil als Ausgangspunkt den Ausnahmezustand der In-

---

266) Popitz, J.: Finanzausgleichsprobleme, 1927, S. 12; vgl. Begründung zum Finanzausgleichsgesetz vom 10. 8. 1925 in: Anlagen zu SBRT. Bd. 400 (1925) S. 13.

267) Kippke, W.: 1932, Finanzausgleich u. komm. Einkommensbesteuerung in Deutschland, S. 24; ebenso Schall, W.: Finanzausgleich und Wirtschaft in: Dtsch. Vw. 1. Jhg. 1926/27 S. 442; vgl. auch Popitz, J.: Finanzausgl. in: Hdb. d. Fw. (2. Bd. 1927) S. 356.

flation; Mängel in solchen Zeiten kann man jedoch nicht als grundsätzliche Fehler ansehen, und es bleibt immer erst noch zu beweisen, daß maßstäbliches Verteilen notwendig die Selbstverantwortung und Sparsamkeit unmöglich macht[268]). Wenn es Zeiten gegeben hat, in denen das der Fall war, so sind es immerhin erst zeitbedingte Umstände, aber noch nicht solche grundsätzlicher Natur. Zutreffend sagte Herkner seiner Zeit in einer finanzwirtschaftlichen und -politischen Beurteilung des Zuschlagsrechtes[269]): „Es besteht ... in weiten Kreisen Uebereinstimmung darüber, daß Erfahrungen aus den Zeiten der Inflation in keiner Weise beweiskräftig sind; daß in einer Periode, in der alle Wertmaßstäbe abhanden gekommen waren und keinerlei für eine angemessene Verteilung verwendbare statistische Daten zur Verfügung standen, das Ueberweisungssystem versagte, das ist wahrhaftig nicht erstaunlich. Ehe man über das Ueberweisungssystem den Stab bricht, muß man jedenfalls erst abwarten, wie sich die Verhältnisse unter der Einwirkung der festen Währung und der Wiederherstellung des Gleichgewichts im öffentlichen Haushalte darstellen werden."

Dagegen müssen die außenpolitischen, finanz- und wirtschaftspolitischen Gründe für das Ueberweisungssystem anerkannt werden; im ersten Falle war es eine außenpolitische Notwendigkeit, und in den anderen Fällen handelte es sich gleichfalls um Gründe von unabweisbarer Dringlichkeit[270]). Damit soll keineswegs gesagt werden, daß nach Einführung des Ueberweisungssystems zwischen Reich und Ländern der Finanzausgleich ideal war; das ist jedoch nicht bedingt durch das Ueberweisungssystem als solches, sondern durch die Unfähigkeit der damaligen Staatsführung, in dem Durcheinander von Verteilungsschlüsseln, Dotationen, Sonderfonds und Staatszuschüssen Klarheit zu schaffen.

Nach diesen Ausführungen steht wohl fest, daß ein Ueberweisungssystem in irgendeiner Form innerhalb des Finanzausgleichs zwingend notwendig war. Aber abgesehen von all diesen Gründen ist noch zu berücksichtigen, daß eine Trennung der Steuerquellen eine klare Abgrenzung der Aufgaben zur Voraussetzung hat. Eine restlose und endgültige Abgrenzung der Aufgaben in ihrer Gesamtheit ist jedoch niemals für alle Zeiten zu treffen; dem steht die Dynamik des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens entgegen. Aber unterstellen wir einmal die Möglichkeit der Abgrenzung und die Richtigkeit dieser Forderung; die Frage ist dann, ob insbesondere das parlamentarisch-demokratische System überhaupt eine klare Ab-

---

268) Ebenso: Beschlüsse des vorläufigen Reichsw.rates zum Entw. d. Finanzausgl.Ges. in: Anlagen zu SBRT. Bd. 400 (1925) Nr. 802, S. 44.

269) Herkner, H.: a.a.O., S. 23.

270) Ebenso: Schall, W.: Finanzausgleich u. Wirtsch. Dtsch. Vw. (1926) Jhg. 1, S. 442.

grenzung der Aufgaben durchführen konnte. Die Frage ist in jeder Beziehung zu verneinen, da die politische Struktur es nicht einmal vermochte, eine klare Entscheidung darüber zu fällen, was Aufgabe der Staatsfinanzwirtschaft sein sollte und was nicht, ja nicht einmal imstande war, über die Notwendigkeit der Durchführung einer Aufgabe eindeutig zu entscheiden, bei der es eigentlich nichts zu überlegen gab. Wir erinnern an das Beispiel der Panzerkreuzerfrage. Eine klare Abgrenzung der Aufgaben der Gebietskörperschaften gegeneinander muß die Grundlage jedes Finanzausgleichs sein; diese Forderung bedeutet jedoch in ihrem Inhalt etwas ganz anderes als die oben dargestellte Forderung mit dem Ziel der Trennung der Abgabenquellen.

Auch für eine autoritäre Staatsführung wird die Abgrenzung der Aufgaben der Gebietskörperschaften immer ein bedeutendes und schwieriges Problem sein — das ist im Wesen der Sache begründet — für eine parlamentarisch-demokratische Regierung jedoch war diese Aufgabe schlechthin unlösbar. Wie weit die Unfähigkeit und Unverantwortlichkeit des parlamentarisch-demokratischen Systems in der Behandlung einzelner Aufgaben ging, dafür mag Beweis sein, daß z. B. bei Sonderzuschüssen zur Behebung der Winzernot auch Sachsen Zuschüsse erhalten hat. Als Popitz diese Tatsache in einem Vortrag erwähnte, löste ihr Bekanntwerden bei den Zuhörern trotz des ernsten Anlasses immerhin Heiterkeit aus[271]); das mag zur Kritik genügen.

In dem Zwiespalt der Systemfrage ist ein beträchtlicher Teil der Unsicherheit im Finanzausgleich der Nachkriegszeit enthalten. Mit dem parlamentarisch-demokratischen System muß diese insofern in ursächlichen Zusammenhang gebracht werden, weil die Unfähigkeit desselben, von sich aus direkt ein in sich geschlossenes und einheitliches Staatsrecht zu gestalten, erst die Möglichkeit für den Streit um die Systeme des Finanzausgleichs geschaffen hat. Uneinheitliche staatspolitische Zielsetzung ist nicht nur ein Mangel der parlamentarisch-demokratischen Regierung Deutschlands, sondern ist im Wesen dieses Systems überhaupt begründet. Eine parteipolitische Willensbildung aller Schattierungen von der staatsbejahenden bis zur staatsverneinenden und staatsablehnenden kann logisch nicht ein einheitliches staatsrechtliches und staatspolitisches Ziel setzen[272]). Ein solches ist jedoch Voraussetzung für jede wahre Finanzpolitik im allgemeinen und den Finanzausgleich im besonderen. Das Verhältnis des Staatsrechts zum Finanzausgleich kann sinnvoll nur so sein, daß das Staatsrecht die Aufgabe stellt und der Finanzausgleich sie erfüllt.

271) Vgl. Popitz, J.: Finanz-Ausgleichsprobleme. Ver. f. Komm. Pol. u. Wirtsch. H. 22, S. 10.
272) Vgl. Reichsinnenminister a. D. Koch: Wege zum Wiederaufbau, 1921, S. 51.

Diesen Sinn- und Zweckzusammenhang hat aber das Fehlen einer unmittelbaren staatsrechtlichen Ausrichtung verhindert und dadurch die Möglichkeit geschaffen, daß der Finanzausgleich entgegen seiner eigentlichen Bestimmung und Zwecksetzung zum Instrument des parteipolitisch jeweilig verschiedenen Staatsideals und der staatspolitischen Gegensätze wurde. Der Finanzausgleich war in der Nachkriegszeit somit in völliger Umkehrung der Sinn- und Zweckzusammenhänge eine taktische Maßnahme der partei- und staatspolitischen Gegensätze.

Diese Taktik bestand sowohl für die zentralistischen wie dezentralistischen Bestrebungen darin, zunächst eine finanzpolitische Situation zu schaffen und dann mit Hilfe und unter dem Zwange dieser Situation das staatspolitisch jeweilig verschiedene Ziel zu erreichen[273]). Ein bezeichnendes Beispiel für eine solche Auffassung bilden die Ausführungen des Reichsinnenministers a. D. Koch; es heißt bei ihm[274]):

> „Die Zwergstaaten können wir in Deutschland auf die Dauer nicht erhalten ... Diese Länder haben überhaupt kein Eigenleben, sondern behelfen sich notdürftig durch Anlehnung an preußische Behörden und Bildungsanstalten. Ich verstehe nicht, wie die Reichsfinanzgesetzgebung noch dazu beitragen kann, auf künstliche Weise diese Länder so auszustatten, daß sie bestehen können. *Man muß vom endgültigen Finanzausgleich erwarten, daß er damit Schluß macht.*"

Diesen Mißbrauch des Finanzausgleichs zu beseitigen, mußte daher einer Ueberwindung der partikularistischen Bestrebungen wie des parlamentarisch-demokratischen Systems durch eine autoritäre Staatsführung vorbehalten bleiben.

Es bedarf wohl keines näheren Beweises, daß der Finanzausgleich, so lange er das Mittel zur Erreichung des staatspolitischen Ziels war, nicht zu einem dauerhaften und endgültigen gestaltet werden konnte. Mit Recht sagte seiner Zeit Schall:

> „... das Problem des Finanzausgleichs (hat) für Reich und Länder eine weit über das Finanzwirtschaftliche hinausgehende, die wichtigsten innerpolitischen Fragen vielleicht entscheidend beeinflussende Bedeutung ... Die Rücksichtnahme auf diese allgemein politischen erschwert die Auseinandersetzung, die

---

273) Vgl. Luther, H. (Reichskanzler a. D.): Finanzreform und Staatsreform in: Dtsch. Vw. 4. Jhg. 1929/30 Nr. 6, S. 172; desgl. Drake, H.: (Lipp. Landespräsident) in SBRR. 1930 § 177 S. 90; desgl. Ahlborn in: SBRR. 1930 § 177, S. 92; vgl. auch Denkschr. d. bayr. Staatsreg. über die fortschr. Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder (1926) S. 2 ff.

274) Koch, E.: Einheitsstaat und Selbstverwaltung (1928) S. 41 f.

an sich schon bei den gegenwärtigen Verhältnissen in Deutschland schwierig genug ist. *So ist es bis heute nicht möglich gewesen, den sogen. „endgültigen Finanzausgleich" fertigzubringen*"[275]).

Die Einspannung des Finanzausgleichsproblems in die staatspolitische Gegensätzlichkeit hat ferner folgende Wirkung gehabt: Das Finanzausgleichsproblem wurde einerseits auf den Fragenkomplex Reich—Länder und anderseits zu einer ausschließlichen Systemfrage abgestempelt. Man hat darüber erstens das wichtige Problem der Gemeindefinanzen vernachlässigt[276]) und zweitens vergessen: bei aller Bedeutung, die der Systemfrage bezüglich des Finanzausgleichs zugestanden werden muß, gibt es kein System, das von sich aus einen „gerechten" Finanzausgleich garantiert. Der Erfolg jedes Systems ist abhängig davon, ob auch sonst die Voraussetzungen (einheitliche politische Willensbildung und staatspolitische Zielsetzung, Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und so weiter) für eine befriedigende Gestaltung des Finanzausgleichs gegeben sind. Die ausschließliche Behandlung des Finanzausgleichs unter dem Gesichtspunkt der Systemfrage mußte daher zwangsläufig an dem Kernpunkt des Problems vorbeiführen.

e) Die „verewigte" Vorläufigkeit.

Der Finanz- und Lastenausgleich ist ein dynamisches Problem. Das ist sowohl für seine theoretische Betrachtung wie praktisch-politische Handhabung und Durchführung zu berücksichtigen; erstens sind die Aufgaben — der wesentlich bestimmende Faktor der Ausgaben — der Staatsfinanzwirtschaft nicht endgültig für alle Zeiten nach Art und Umfang (abgesehen vielleicht von den sog. Zwangs- oder Existenzaufgaben) bestimmbar, sondern können und müssen den verschiedenen historisch-politischen Zeiterfordernissen angepaßt und ihrer Art entsprechend den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet werden. Zweitens ist für die Einnahmeseite zu berücksichtigen, daß die materielle Grundlage der Staatsfinanzwirtschaft die private Einzelwirtschaft ist; deren Dynamik ist damit auch gleichzeitig einschließlich des Konjunkturablaufs teilweise die Dynamik der Staatsfinanzwirtschaft. Es ist ohne weiteres klar, daß eine im Aufschwung befindliche Wirtschaft in ihrer Rolle als materielle Grundlage der Staatsfinanzwirtschaft keinerlei Schwierigkeiten und kein besonderes Problem bedeutet, sondern begreiflicherweise nur

---

275) Schall: Finanzausgl. u. Wirtschaft, Dtsch. Vw. 1926/27, S. 441 f.

276) Vgl. Kiwit: Die Ursache der Finanznot in: Der Gemeindetag, 27. Jhg. Nr. 1 (1933 S. 1).

deren Abschwung bzw. Zusammenbruch und die Ursachen in dieser Hinsicht; denn es ist bekanntlich erheblich schwerer, einen bestehenden Finanzbedarf herabzuschrauben, was im Falle sinkender Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft erforderlich wäre, als ihn zu erweitern.

Angesichts der gekennzeichneten, der Staatsfinanzwirtschaft eigenen und der durch die private Einzelwirtschaft hervorgerufenen Dynamik, erhebt sich die Frage, ob ein endgültiger Finanz- und Lastenausgleich überhaupt möglich und erreichbar ist. Rein theoretisch betrachtet, ist diese Frage zu verneinen, praktisch jedoch muß finanzpolitisch an der Forderung eines endgültigen Finanz- und Lastenausgleichs in dem Sinne einer bis zum Wirksamwerden stark verändernder Momente gültigen Ordnung unbedingt und ohne Einschränkung festgehalten werden[277]); d. h. es muß einerseits eine eindeutige Festlegung der seitens der Staatsfinanzwirtschaft zu erfüllenden und auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilenden Aufgaben nach Art und Umfang gegeben sein, und zweitens muß die Einnahmebeschaffung aus den Mitteln der privaten Einzelwirtschaft unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit nach Art und Umfang so gestaltet sein, daß der auf diesen Daten aufgebaute Finanz- und Lastenausgleich auch von Bestand und Dauer sein kann; mit anderen Worten: es muß ein sowohl den Erfordernissen der Staatsfinanzwirtschaft wie der privaten Einzelwirtschaft gerechtwerdendes Steuersystem vorhanden sein.

Auf die Frage, welchen Zeitraum der Begriff eines endgültigen Finanzausgleichs in sich schließt, kann theoretisch keine Antwort gegeben werden, das ist Tatfrage. Soviel steht jedoch fest: wenn es auch keine fest bestimmbare obere Grenze des endgültigen und dauerhaften Finanzausgleichs gibt und diese Antwort der „Entwicklung" der Zeitverhältnisse überlassen werden muß, so gibt es eine unverkennbare untere Mindestgrenze, das ist die Dauer der Finanzperiode. Den Zeitraum einer Finanzperiode muß die Gültigkeitsdauer eines Finanz- und Lastenausgleichs zumindest umfassen, da sonst der Durchführung des anerkannten Haushaltsgrundsatzes der Vorherigkeit überhaupt nicht Rechnung getragen werden kann. Für die deutsche Finanzpolitik folgt daraus, daß die Gültigkeitsdauer des Finanz- und Lastenausgleichs über mindestens ein Jahr sich erstrecken muß. Aus demselben Grunde ergibt sich die andere Forderung, daß als Zeitpunkt der Inkraftsetzung von Aenderungen des Finanz- und Lastenausgleichs notwendig der Beginn der Finanzperiode zu wählen ist.

---

277) Vgl. hierzu Koltermann: a.a.O., S. 14.

Diese Mindestforderung hat die Finanzpolitik der Nachkriegszeit infolge der Vorläufigkeitsregelungen nicht erfüllt; dafür genügt es der Anführung der einzelnen Termine der Inkraftsetzung der Finanzausgleichsgesetze, bzw. Verordnungen: 23. Juni 1923, 10. August 1925, 27. April 1926, 9. April 1927, 25. April 1929. Gleichfalls umfaßte nicht immer die Gültigkeitsdauer des Finanzausgleichs eine ganze Finanzperiode, z. B. 1925, 1930. Es ist bekannt, daß die Haushaltsgrundsätze zumeist in der Nachkriegszeit herausgestellt worden sind als finanzpolitische Notwendigkeit. — Sie bestehen auch mit Recht, „auch für den Staat, der der Parlamentsherrschaft den Rücken gekehrt hat, bleibt eine große Zahl von Grundsätzen maßgebend, die wie ein Räderwerk ineinandergreifen, um alle Seiten des öffentlichen Haushalts zu erfassen“[278]) —. Es muß aber festgestellt werden, daß sie damals auch mehr als genug mißachtet worden sind.

Auch in anderer Beziehung haben sich die Vorläufigkeitsregelungen verhängnisvoll für die Finanzpolitik allgemein und das Problem des Finanzausgleichs insbesondere ausgewirkt. Es ist u. a. ein Kennzeichen der Staatsaufgaben, daß sie mehr als jede Aufgabe der privaten Einzelwirtschaft stetig sind; ihre Erfüllung bedarf daher ihrem Umfang und Wesen entsprechend einer finanzpolitischen Behandlung auf lange Sicht, d. h. einer finanzpolitisch programmatischen Vorschau meistens weit über die Dauer einer Finanzperiode hinaus. Eine Vorläufigkeitsregelung des Finanzausgleichs, verbunden mit zweifelhaften Hoffnungen und Zukunftsversprechungen, ist jedoch einer Politik auf lange Sicht in jedem Falle abträglich. Entweder wird bei wenig wagemutiger Regierung u. U. ein Teil notwendiger Staatsaufgaben überhaupt nicht in Angriff genommen, oder es werden von den einzelnen Gebietskörperschaften trotz der unsicheren Zukunftsentwicklung Aufgaben in einem Ausmaße begonnen, deren Durchführung dann bei Nichteintreten der erwarteten Entwicklung finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch untragbar werden. Das letztere war in der Nachkriegszeit der Fall. Vor allem sind hier die Gemeinden zu nennen; in der Hoffnung auf eine allgemeine Aufwärtsentwicklung und insbesondere auf die Versprechungen einer weitgehenden Gestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs zu ihren Gunsten sind sie an die Erfüllung umfassender Aufgaben herangegangen, die sie zunächst mit Hilfe ausländischen Kapitals finanzierten[279]). Als diese Kreditquelle dann mit einem Schlage 1931 versiegte und die Hoffnung auf eine weitgehend vorteilhaftere Gestaltung des Finanzausgleichs sich als trügerisch erwies, war der finanzielle Zusammenbruch der Gemeinden unvermeidlich. An dieser Tatsache

278) Jessen, Jens: Volk u. Wirtschaft, S. 178.
279) Vgl. Kiwit: „Der Gemeindetag“, 27. Jhg. (1933) Nr. 1, S. 1.

und der daraus sich ergebenden neuen Schwierigkeiten für das Problem des Finanzausgleichs trägt der Zustand der Vorläufigkeitsregelungen, wenn auch nicht allein, so doch einen wesentlichen Teil der Schuld.

Auch ganz allgemein muß festgestellt werden, daß die Vorläufigkeitsregelungen eine Haushaltspolitik der Sparsamkeit bei allen Gebietskörperschaften verhindert hat; denn für eine Neuregelung des Finanzausgleichs kam es für alle Gebietskörperschaften immer wieder darauf an, ihre Ziele mit dem auf Zahlen gestützten Hinweis eines bestimmten Bedarfs durchzusetzen. Es ist wohl einleuchtend, daß bei dem Kampf aller gegen alle und dem Mangel einer Gemeinschaftsidee jede Gebietskörperschaft, Reich, Länder wie Gemeinden usw. zum Beweis ihrer Forderungen ihren Bedarf nicht eingeschränkt haben und auf diese Weise manche Sparmaßnahme nicht erfolgt ist, die im Interesse der Staatsfinanzwirtschaft wie der privaten Wirtschaft notwendig und möglich gewesen wäre.

So muß man feststellen, daß jede Vorläufigkeitsregelung neben ihren sonstigen finanzpolitischen Unzuträglichkeiten in sich den Keim einer neuen Vorläufigkeitsregelung trug und damit ein weiteres Hemmnis zum Aufbau eines endgültigen Finanzausgleichs bildete. Woher aber kam die Vorläufigkeit von Anfang an?

Wenn wir die „verewigte" Vorläufigkeit als Unsicherheitsmoment für die Gestaltung des Finanzausgleichs an den Schluß unserer Arbeit gestellt haben, so hat das seinen Grund darin, daß alle vorher aufgezeigten Momente der Unsicherheit in sie einmünden. *Erstens hat der verzögerte Neuaufbau einer brauchbaren Finanzstatistik, zweitens die allgemeine Ueberbelastung der Wirtschaft durch Steuern und Sozialabgaben und drittens der infolge staatsrechtlicher und staatspolitischer Gegensätzlichkeit unlösbare Systemstreit die Schaffung eines endgültigen Finanzausgleichs verhindert.* Wir haben versucht, diese Tatbestände im einzelnen auf das parlamentarisch-demokratische System zurückzuführen. Für die Vorläufigkeit der Regelung des Finanzausgleichs insbesondere muß vor allem noch auf die Eigenart der Gesetzgebung des parlamentarisch-demokratischen Systems verwiesen werden.

Das parlamentarisch-demokratische System bedeutet finanzpolitisch gemäß seiner „Ideologie" und seiner Praxis Bindung der Entscheidungen über Ziele und Wege der Staatsfinanzwirtschaft an Mehrheitsbeschlüsse und demzufolge eine schwankende Politik je nach Konstellation der parteimäßigen Forderungen. Es müßte die ganze Fragwürdigkeit des Mehrheitsbeschlusses gezeigt werden, um seine Unfähigkeit einheitlicher Willensbildung und Zielsetzung zu erweisen; wir wollen diesen Weg hier nicht gehen, sondern ihn an seiner praktischen Auswirkung verfolgen. An der Durchführung

jeder Aufgabe der Staatsfinanzwirtschaft der Nachkriegszeit, soweit sie nicht schon im Laufe der früheren Finanzpolitik die ihrem Wesen entsprechende Lösung und Zuordnung erfahren hatte, könnte die Unzulänglichkeit des Mehrheitsbeschlusses in der Behandlung finanzpolitischer Probleme nachgewiesen werden; hier soll jedoch nur die Frage des endgültigen Finanzausgleichs in dieser Beziehung betrachtet werden.

In der ganzen Zeit von 1918—1932 hat das System parlamentarisch-demokratischer Willensbildung es nicht vermocht, einen auch nur annähernd endgültigen, dauerhaften Finanz- und Lastenausgleich zu schaffen. Man kann ohne jegliche Uebertreibung feststellen, daß fast jedes Jahr ein neues Gesetz in dieser Richtung in Kraft gesetzt wurde; und zwar — was hier wesentlich ist — ging man schon immer von der Vorläufigkeitsgültigkeit aus und verstieg sich sogar bis zur Befristung der einzelnen Finanzausgleichsgesetze. Es genügt, wenn man die den einzelnen Gesetzen beigefügten Entschließungen betrachtet. Ein Beispiel:

> „Der Reichsrat hat die schwersten Bedenken gegen das Gesetz über Aenderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, wie es vom Reichstag verabschiedet ist... Vor allem hat der Reichsrat die *auf zahlenmäßige Unterlagen begründete Ueberzeugung*, daß der so gestaltete Finanzausgleich für Länder und Gemeinden *finanziell ungewöhnlich* ist und ihren Lebensnotwendigkeiten keine Rechnung trägt. Das wird sich schon im Jahre 1925, noch mehr aber im Jahre 1926 zeigen, falls nicht ein kaum zu erwartender starker wirtschaftlicher Aufschwung eintreten wird. Die Länder und Gemeinden werden gezwungen sein, die Realsteuern... zum Schaden der Wirtschaft noch weiter anzuspannen, wenn sie nicht die ihnen obliegenden wichtigen sozialen und kulturellen Aufgaben aufs schwerste vernachlässigen wollen... Wenn der Reichsrat trotz dieser äußerst schweren Bedenken von einem Einspruch absieht, so geschieht dies in Anbetracht dessen, daß es sich *auch hier um einen vorläufigen Finanzausgleich handelt*...“[280]).

Diese hier angeführte Entschließung ist kein Einzelfall, sondern sie ist bezeichnend für die ganze Zeit von 1919—1932. Sie ist ein eindeutiger Beweis dafür, daß die Gesetzgeber selbst nicht von der Wirksamkeit der Gesetze überzeugt und sich der Haltlosigkeit der angenommenen Daten bewußt waren. Wenn jedoch auch die Unhaltbarkeit von neuen Finanzausgleichsbestimmungen derartig klar

280) SBRR. 1925, § 502, S. 372.

war, so hat die Methode der Mehrheitsbeschlüsse es trotzdem ermöglicht, solche Gesetze in Kraft treten zu lassen, und damit verhindert, daß der Finanzausgleich den Zustand der Vorläufigkeit und Unsicherheit überwand. Noch für den 1. 4. 1932 hat man auf diese Weise einen endgültigen Finanzausgleich versprochen; zwölf Jahre nach Einführung des Landessteuergesetzes war das Problem eines endgültigen Finanzausgleichs nach wie vor ungelöst, weil der Ballast der partei- und interessenpolitischen Rücksichten auch nicht ein einziges Mal eine restlos sachliche — im besten Sinne des Wortes — Erkenntnis und Beurteilung der staats-, finanz- und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten zuließ. Jede finanzpolitische Entscheidung war beladen und belastet mit den verschiedensten Forderungen der Parteien. Dieser Umstand ist, abgesehen von den früher aufgezeigten Ursachen, der Grund für die verewigte Vorläufigkeitsregelung und der in ihr einbegriffenen Folgen für die Wirrnis im Finanzausgleich der Nachkriegszeit. Kann man sich einen besseren Beweis für die Richtigkeit unserer Ansicht als die vom Reichsminister der Finanzen selbst in der Reichsratssitzung vom 10. 3. 1925 abgegebene Erklärung denken: „Die Reichsregierung hat eine endgültige Neuordnung des Finanzausgleichs schon mit Wirkung vom 1. 4. 25 ab herbeiführen wollen. Da bei der parlamentarischen Lage mit einer Verabschiedung des zu diesem Zweck dem Reichsrat vorgelegten Entwurfes eines Gesetzes über Aenderungen des Finanzausgleiches .... bis Ende März nicht zu rechnen ist, so hat sie dem Reichsrat den Entwurf eines Gesetzes zur Notregelung des Finanzausgleichs in den Monaten April und Mai 1925 vorgelegt“[281]).

Wie soll ein endgültiger bzw. dauerhafter Finanzausgleich geschaffen werden können, „wenn die Regierungen in dem vergeblichen Bestreben, es allzuvielen recht zu machen, nicht Führer, sondern Geführte des Parlamentarismus sind und in dem Bemühen, allen möglichen Wunschbildern, wie sie aus den Parteien ihnen entgegengebracht werden, ausgleichende Erfüllung zu verschaffen, die sachlichen Grenzen aller (Finanz-), Sozial- und Kulturpolitik nicht scharf, hart und rücksichtslos genug betonen und einhalten?“[282]).

---

281) Niederschriften über d. Vollsitzungen d. Reichsrats. § 148, S. 56 (Jhg. 1925).
282) Beckerath, H. v.: Reparationsagent u. deutsche Wirtschaftspolitik, 1928, S. 107.

C. III. Zusammenfassung

In der Zeit von 1919—1932 ist es der parlamentarisch-demokratischen Regierung nicht möglich gewesen, einen endgültigen Finanzausgleich zu schaffen. Man hat s. Zt. als Begründung dafür immer die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse einerseits und die Zwangsläufigkeit der Ausgaben der Staatsfinanzwirtschaft anderseits angeführt. Im Gegensatz dazu stellen wir fest, daß die entscheidenden Gründe beim parlamentarisch-demokratischen System selbst zu suchen sind:

1. Seinem Wesen gemäß konnte von ihm keine einheitliche staatsrechtliche und staatspolitische Zielsetzung geschaffen werden. Der Finanzausgleich wurde auf diese Weise entgegen seiner eigentlichen Bestimmung zur taktischen Maßnahme staats- und parteipolitischer Gegensätzlichkeit.

2. Finanzpolitik schließt Wirtschaftspolitik in sich. Infolge der liberalistischen Grundlage des parlamentarisch-demokratischen Systems konnte jedoch dieser notwendige Zusammenhang nicht hergestellt werden. Das gilt für die gesamte Wirtschaftspolitik, in unserem Falle insbesondere für das Problem der Arbeitslosigkeit. Die s. Zt. immer wieder hervorgehobene Zwangsläufigkeit der Ausgaben kann daher nicht anerkannt werden, da ein nicht unbeträchtlicher Teil der Ausgaben mittelbar oder unmittelbar erst durch das Wesen und die Eigenart des parlamentarisch-demokratischen Systems verursacht worden ist.

Betrachtet man diese beiden Tatsachen im Zusammenhang, so ergeben sie, daß die Finanzpolitik der Nachkriegszeit infolge der politischen Struktur der zwei wesentlichen Faktoren für die Schaffung eines staats-, wirtschafts- und finanzpolitisch „gerechten" Finanzausgleichs entbehrte. Ohne eine klare und bestimmte Aufgabenstellung (Ausgabenseite) und ohne die Möglichkeit einer Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen bzw. der Einnahmen an die Ausgaben wird der Finanzausgleich immer eine „Gleichung" mit nur Unbekannten und somit unlösbar sein.

Literatur-Verzeichnis

Beckerath, H. v.: Die Markvaluta. Jena 1920.

Der moderne Industrialismus. (Grundrisse zum Studium der Nationalökonomie. Bd. 11, 1, Jena 1930).

Reparationsagent und deutsche Wirtschaftspolitik. Bonn 1929.

Muß der Transfer gelingen? (Wirtschaftsdienst 1925).

Behnsen-Genzmer: Valuta, Elend und Friedensvertrag. Leipzig 1921.

Boesler-Eheberg: Finanzwissenschaft. Leipzig 1936.

Boesler, F.: Deutsche Finanzgeschichte. Berlin 1935.

Brockdorff, A.: Ist eine neue Inflation möglich? Berlin 1929.

Buchholtz, P.: Der Haushaltsplan in Reich, Staat und Gemeinde. Berlin 1922.

Cassel, G.: Das Geldproblem der Welt (1. Denkschrift, 3. Auflage), München 1922.

Colm, G.: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Tübingen 1927.

Die methodischen Grundlagen der international vergleichenden Finanzstatistik. (Weltwirtschaftl. Archiv. 22. Bd. (1925 II) S. 222 ff.

Damaschke, A.: Die Arbeitslosigkeit und ihre Ueberwindung, Berlin 1931.

Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verf. 1926 München.

Denkschrift des Reichsarbeitsministers über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Reichsregierung vom 19. 1. 1927 (Anlagen zu SBRT. Bd. 413, Nr. 2921).

Deutschlands Wirtschaft, Währung und Finanzen (im Auftrage der Reichsregierung den von der Reparationskommission eingesetzten Sachverständigenausschüssen übergeben) 1924.

Diehl, K.: Ueber Fragen des Geldwesens und der Valuta während des Kriegs und nach dem Kriege. Jena 1921.

Eheberg, Th. v.: Die Kriegsfinanzen. Leipzig 1917.
Grundriß der Finanzwissenschaft. Leipzig 1928.
Finanzwissenschaft. Leipzig und Erlangen 1920.
Finanzwissenschaft. Leipzig 1922.

Eucken, W.: Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem. Jena 1923.

Gerhardt, J.: Liberalismus und Wirtschaftsdemokratie. Berlin 1930.

Gerloff, W.: Die Finanz- und Zollpolitik des deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen. Jena 1930.

Gestrich, H.: Liberalismus als Wirtschaftsmethode. Berlin 1930.

Goebbels, J.: Kampf gegen Young. Berlin 1929.

Gottl-Ottlilienfeld: Der Mythus der Planwirtschaft. Jena 1932.

Grohe, A.: Die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe. (Bücherei der Arbeitslosenhilfe Nr. 7.) Berlin 1937.

Helfferich, K.: Das Geld. 4. Aufl. 1919.
Der Weltkrieg. Berlin 1919.
Kriegsfinanzen. (Reichstagsrede am 10. 3. 1915) In: Der deutsche Krieg. H. 41/42. Stuttgart Berlin.

Hensel, A.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat. (Oeffentl. rechtliche Abhandlungen. H. 4. Berlin 1923.)

Herkner, H.: Steuernotwirtschaft, Steuerreform und Finanzausgleich. Jena 1926.

Holz, W.: Sind internationale Vergleiche steuerlicher Belastungen möglich? Leipzig 1924. (Probleme des Geld- und Finanzwesens, Bd. 2.)

Hötte, F.: Vereinheitlichung der Haushaltspläne, in: Der Städtetag, 25. Jahr. Nr. 4 (1931) S. 162 ff.

Jaffé, E.: Grundsätzliches zur Frage: Kriegskostendeckung und Steuerreform (Schriften des Vereins f. Sozialpolitik, Bd. 156).

Jecht, H.: Wesen und Formen der Finanzwirtschaft, Umrisse einer Finanzwirtschaftslehre und Finanzsoziologie. Jena 1928.

Jessen, A.: Die deutsche Finanzwirrnis. Berlin 1924.
Finanzen, Defizit und Notenpresse. Berlin 1923.

Jessen, J.: Volk und Wirtschaft. Hamburg 1936.
Die Neugestaltung der Gemeindefinanzwirtschaft. (Zeitschr. f. d. gesamte Staatsw. 1933, S. 39 ff.)
Jèze, G.: Allgemeine Theorie des Budgets. (Deutsch von F. Neumark.) Tübingen 1927.
Keil, W.: Die ersten Kriegssteuern und die Sozialdemokratie. Berlin 1916.
Keynes, J. M.: Das Ende des Laissez-faire. München 1916.
Kipke, W.: Finanzausgleich und kommunale Einkommensbesteuerung. (Wissenschaftl. Beiträge zu aktuellen Fragen. H. 4. Berlin 1932.)
Kiwit: Die Ursache der Finanznot. (Ein charakteristischer Einzelfall.) In: Der Gemeindetag. 27. Jahr. Nr. 1. 1933.
Kleinwächter: Finanzwissenschaft. Leipzig 1922.
Knauss, R.: Die deutsche, englische und französische Kriegsfinanzierung. Berlin und Leipzig 1923.
Koch, E.: Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Berlin 1928.
Beiträge zum Wiederaufbau. Berlin 1921.
Koltermann, F.: Finanzausgleich als Problem der Finanzgesetzgebung des Reiches nach dem Kriege. (Greifsw. Staatsw. Abhandlungen 1931.)
Krämer, C.: Die Finanzgebarung des Reiches und seiner Länder seit der Währungsstabilisierung. (Finanzw. Arch. 1925, Bd. 42, S. 378 ff.)
Die deutsche Finanzpolitik der letzten Jahre und ihre Rolle unter den wirtschaftsbestimmenden Faktoren. (Finanzw. Arch. 1926. Bd. 43, S. 351 ff.)
Lampe, A.: Notstandsarbeiten oder Lohnabbau. (Kritik der Wirtschaftstheorie an der Arbeitslosenpolitik.) Jena 1927.
Lenz, R.: Finanzstatistik. Im Hdb. d. Kw. (Sonderdruck).
Leyden, v.: Der künftige Finanz- u. Lastenausgleich. Berlin 1930.
Löffler, H.: Die deutsche Arbeiterschaft und das Sachverständigen-Gutachten. Berlin 1924.
Lotz, W.: Finanzwissenschaft. Tübingen 1931.
Valutafrage und öffentliche Finanzen in Deutschland. München und Leipzig.
Finanzwissenschaft. Tübingen 1929/31².
Finanzwissenschaft. Tübingen 1931.
Der Finanzausgleich in Bayern. Tübingen 1927.
Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege. Stuttgart, Berlin und Leipzig 1927.

Luther, H.: Ansprache im Ueberseeklub Hamburg am 20. 10. 32. Berlin (Druckerei der Reichsbank).

Markull, W.: Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. In der Fassung vom 23. 6. 1923. Berlin 1923.

Meister, M.: Das deutsche und englische Budget. München 1933.

Mises, L.: Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel. München und Leipzig 1924.

Moll, B.: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Berlin 1930.
Die modernen Geldtheorien und die Politik der Reichsbank. Stuttgart 1914.

Most: Finanzstatistik. In (Zahn: Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand. München und Berlin 1911.)

Mulert, O.: Reichsaufbau und Selbstverwaltung. Berlin 1929.
Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform. Berlin 1925.

Oelenheinz: Spiegel der deutschen Inflation. Leipzig 1928.

Palyi, M.: Das Wesen der Inflation (In Erinnerungsgabe für M. Weber). München und Leipzig 1923.

Pfister, B.: Sozialpolitik als Krisenpolitik. Stuttgart und Berlin 1936.

Pistorius, Th. v.: Die Entwicklung der Reichsfinanzen und das deutsche Wirtschafts- und Finanzelend. (F.Arch. 1931. Bd. 48, S. 1 ff.)

Pohle, L.: Das Problem der Valutaentwertung. Leipzig und Dresden 1919.

Popitz-Knorr: Finanzausgleichsprobleme. (Verein für Kom. Wirtsch. und Kom. Pol. H. 22. 1927.)

Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich. Berlin 1932.

Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reiches, der Länder und Gemeinden. Berlin 1930.

Das Finanzausgleichsproblem in der deutschen Finanzwissenschaft der Vorkriegszeit. (F.Arch. N. F. 1 1933. S. 395 ff.)

Raab, F.: Deutschlands Recht zur Einstellung der Reparationen. Dresden 1932.
Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924. Berlin 1929.
Der öffentliche Haushalt. Leipzig 1934.
Wege zur Steuerermäßigung (Ziele und Wege umfassender Sparpolitik). Berlin 1926.
(Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924. Berlin 1929.)

Reichszentrale für Heimatdienst: Von der Inflation zur Stabilisierung 1924.

Reuter, F.: Schacht, Berlin 1937.

Röpke, W.: Geld und Außenhandel. Jena 1925.

Röttinger, K.: Der Finanzausgleich 1925. Stuttgart 1926.

Schacht, H.: Grundzüge deutscher Wirtschaftspolitik. Oldenburg 1932.
Nicht reden, handeln! Deutschland nimm Dein Schicksal selbst in die Hand. Charlottenburg 1930.
Das Ende der Reparationen. Oldenburg 1931.

Schanz, G.: Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern und der innerbayerische Finanzausgleich. (F.Arch. 1927. Bd. 44, S. 674 ff.)

Schmidt-Essen, A.: Währungsfragen der Gegenwart. Jena 1922.

Schuster, E.: Primat der Wirtschaft? Mannheim, Berlin, Leipzig 1932.

Schwerin: Das Budget als ein Mittel zur planmäßigen Organisation der Wirtschaft. (Heidelberg. Stud. 1931. Bd. 2, H. 3.)

Sering, M.: Deutschland unter dem Dawesplan. Berlin und Leipzig 1928.

Spielhagen-Jessen, A.: Der Reichshaushalt 1927. Berlin 1927.

Städte, Staat und Wirtschaft. (Denkschrift des dtsch. Städtetages. Berlin 1926.)

Storck: Kampf der Arbeitslosigkeit. In: Der Gemeindetag, 27. Jahrg. Nr. 10 (1933).

Terhalle, F.: Zur Reichsreform von 1925 (Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 80. Jahrg. 1926, S. 289 ff.)
Leitfaden der deutschen Finanzpolitik. Leipzig 1936.
Finanzwissenschaft. Jena 1930.
Die Reparationskontrolle. Jena 1925.
Deutschlands Finanznot, das Problem der öffentlichen Lasten. Berlin 1931.

Tetzlaff, O.: Kommunalfinanzstatistische Grundsätze. (Zeitschr. d. Preußisch-Statistischen Landesamtes. Jhg. 1910, S. 401 ff.)
Zur Aufbereitung der kommunalen Reichsfinanzstatistik. (Zeitschr. d. Preußisch-Stat. Landesamtes. 66. Jahrg. (1926) S. 67 ff.)
Vorschläge für eine Reform der kommunalen Haushaltspläne in Deutschland. (1921) Zeitschrift des Preuß.-Stat. Landesamtes. 61. Jhrg. S. 1 ff.
Reformen im kommunalen Etat- und Rechnungswesen. Berlin 1926.

Wagemann, E.: Narrenspiegel der Statistik. Hamburg 1935.

Weber, A.: Das Ende des Kapitalismus? München 1929.
Wirtschaft und Politik. München 1925.

Wolf, J.: Valuta und Finanznot in Deutschland. Stuttgart 1920.

Zahn, F.: Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand. München und Berlin 1911.
Die Finanzstatistik in der Theorie. (Allgem. Stat. Arch. 14. Bd. München, Leipzig, Berlin 1925.)
Die Finanzstatistik in der Praxis. Allg. Stat Arch. 15. Bd. 1925. München, Leipzig, Berlin 1926.

Zizek, F.: Fünf Hauptprobleme der statistischen Methodenlehre. München und Leipzig 1922.
Grundriß der Statistik. München und Leipzig 1921.

Zeitschriften: Reichsarbeitsblatt. Jahrg. 1936. H. 33.
Zeitschrift der Landgemeinden. 3. Jahrg. Nr. 11—13.
Der Städtetag (Mitteilungen d. dtsch. Städtetages von 1921 bis 1928).
Finanzarchiv (Zeitschrift f. d. ges. Finanzwesen. 1920—1933).
Der Deutsche Volkswirt. 1926—1932 (Zeitschr. f. Pol. und Wirtschaft.)
Veröffentlichungen des Reichsstandes der deutschen Industrie: Die Steuer- und Soziallasten der Industrie in der Krise. Nr. 62, 1934.
Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie: Besteuerung, Ertrag und Soziallasten. Nr. 47, 1929.
Verein für Kommunalwirtschaft und Kommunalpol.: H. 4; 5; 6 und 8.
Wirtschaft und Statistik. Sonderheft Nr. 8, 1931 (Sonstige benutzte Nummern jeweils in der Arbeit angegeben).

Statistik: Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reiches. Akten des Stat. Reichsamts.

Außer den bekannten periodischen Einzelschriften: Finanzen und Steuern im In- und Ausland. Berlin 1930.

Gesetzgebung: Reichsgesetzblatt. Teil 1 und 2.

Preußische Gesetzsammlung. 1924—1933.

Der deutsche Reichstag. 1920—1932. Mit Anlagen und Drucksachen.

Niederschriften über die Vollsitzungen des Reichsrats 1920 bis 1932. Mit Anlagen und Drucksachen.

Nachschlagewerke: Handbuch der Finanzwissenschaft. 1. Bd. 1926, 2. Bd. 1927, 3. Bd., 1928, Tübingen.

Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 4. Aufl.

Wörterbuch der Volkswirtschaft.

Handbuch der Kommunalwissenschaft.

Abkürzungen

Dtsch. Vw.	=	Der deutsche Volkswirt
EZ.St.D.R.	=	Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reiches
F.Arch.	=	Finanzarchiv
SBRR.	=	Niederschriften über die Vollsitzungen des Reichsrats
SBRT.	=	Sitzungsberichte des Reichstags

Lebenslauf

Als sechster Sohn des Erbhofbauern Johannes Trümper und dessen Ehefrau Katharina, geb. Arand, wurde ich am 10. Januar 1909 in Güntherode, Kreis Heiligenstadt, geboren. Nach dem Besuch der Volksschule meines Geburtsortes trat ich 1922 in das Gymnasium zu Heiligenstadt ein und bestand 1929 das Abitur. Ich studierte zunächst 3 Semester Philologie und ging im Sommer 1932 zum Studium der Volkswirtschaftslehre über. Im Dezember 1934 bestand ich an der Universität Bonn die Diplomprüfung für Volkswirte. Nach längerer praktischer Mitarbeit an dem agrarstatistischen Niedersachsenatlas setzte ich im April 1936 mein Studium an der Berliner Universität auf 2 Semester fort. Am 23. Februar 1938 bestand ich dort die Prüfung zum Dr. rer. pol.

Alfons Trümper.